



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Programa de Posgrado en Pedagogía

**Financiamiento e Indicadores de Desempeño en las Instituciones de
Educación Superior Públicas Mexicanas.**

El caso de la UAM-Azcapotzalco 2004-2008

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestría en Pedagogía**

Presenta:

Erendira Pérez García

Tutor: Dr. Rafael García



México, Noviembre 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	V
CAPITULO 1	
El debate internacional y nacional del Financiamiento de las Instituciones de Educación Superior	1
1.1 El Debate Internacional del Financiamiento en las Instituciones de Educación Superior Pública	2
1.2 Transformaciones en el Sistema de Educación Superior Mexicano y Evolución de las Políticas de Financiamiento en Educación Superior en México	14
1.3 El papel del Estado en el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior	27
CAPITULO 2	
Financiamiento, Indicadores de Desempeño de las Instituciones de Educación Superior y su relación con la Eficiencia Terminal	34
2.1 Nuevas arenas políticas y estrategias emergentes en la negociación de los presupuestos asignados a las Instituciones de Educación Superior Pública Mexicana	35
2.2 Indicadores de desempeño universitario, subsidio extraordinario y los fondos de apoyo para las Instituciones de Educación Superior	48
2.3 Eficiencia terminal: Su incidencia en la asignación y distribución del presupuesto	62
CAPITULO 3	
Estudio de Caso: La Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Organización Académica y Financiamiento 2004-2008	68
3.1 De la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana a nuestros días	69
3.1.1 Organización académica	73
3.1.2 Gobierno Institucional de la UAM y sus actores	77
3.2 La Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco	84
3.3 Los procesos de negociación para la definición de presupuesto, en la Universidad Autónoma Metropolitana	91
3.3.1 La Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco: Reglamento de Presupuesto	93
3.3.1.1 Criterios utilizados en la elaboración del Reglamento de Presupuesto	93
3.4 Universidad Autónoma Metropolitana: Asignación Presupuestal	95
3.5 Asignación presupuestal a las funciones sustantivas universitarias: Docencia, Investigación, Difusión, Preservación de la Cultura y Apoyo Institucional. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.	103

CAPITULO 4	
La Eficiencia Terminal, un Indicador de Desempeño de Amplio Espectro en la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco 2004-2008	117
4.1 Eficiencia terminal principios conceptuales y operativos	117
4.2 La Eficiencia Terminal en las Instituciones de Educación Superior Mexicana	121
4.3 El enfoque estadístico de la Eficiencia Terminal en la Educación Superior Mexicana	124
4.4 Los enfoques para el cálculo de la Eficiencia Terminal en la UAM Azcapotzalco.	130
4.5 La eficiencia terminal su estudio por cohortes tipo: real y aparente	142
	151
CONCLUSIONES	
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	163
REFERENCIAS	165

Agradecimientos:

Gracias a Javier Mendoza, por todo su apoyo y dedicación para el desarrollo de esta investigación, Rafael García, Hugo Casanova, Mario G. González, Ignacio Pineda; A la Universidad Nacional Autónoma de México, el Programa de Posgrado en Pedagogía.

Gracias a Rosa Martha Gutiérrez, imprescindible amiga. A mis padres y hermanos Teresa, Isauro, Mayte, Aleli, Ernesto, Héctor, Andrés. Gracias por haberse transformado en pacientes, sugerentes, estimulantes e imprescindibles.

Son muchas las personas a las que me gustaría agradecer, su apoyo, amistad y compañía en las diferentes etapas de mi vida, algunas están aquí conmigo, otras en mis recuerdos, y en el corazón. Sin importar en donde estén quiero darles las gracias a todos por formar parte de mi.

Erendira

INTRODUCCIÓN

El tema sobre el financiamiento de la educación superior pública ha adquirido cada vez mayor relevancia en el ámbito de la investigación, debido a las implicaciones académicas, políticas y sociales que subyacen en el mismo; se trata de un tema significativo para la actual agenda gubernamental, dadas las repercusiones que se han generado en las instituciones, el otorgamiento de los recursos y por los debates establecidos entre los diversos grupos de actores involucrados en el tema.

Esta mirada de la educación superior adquiere relevancia en los debates actuales, ya que involucra no solo el futuro de las instituciones, sino del país en su conjunto, dado el papel estratégico que éstas tienen en su desarrollo.

En los últimos años, la educación superior ha sido un objeto central de las políticas públicas y en el diseño de las estrategias de progreso del país, dado su rol instrumental en el incremento de la productividad, así como por su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Así, la lógica predominante ha sido la diferenciación de recursos en función de resultados, con lo que se pretende justificar el otorgamiento del financiamiento, que de manera indirecta es lo que regula, promueve y privilegia ciertas áreas de conocimiento. Uno de los problemas que se manifestará es la aplicación de los recursos, es su concentración en el pago de salarios y estímulos al personal académico y administrativo. Esta dinámica de asignación presupuestaria reduce drásticamente el porcentaje destinado a la investigación e innovación de las universidades y demás actividades sustanciales para la universidad.

El modelo de financiamiento vigente en muchos países, sustentado en la inversión preponderantemente pública, entró en crisis en la década de los ochenta ante el apuro de las economías y la insuficiencia de los recursos fiscales. América Latina fue ejemplo claro de la retirada del Estado en el sostenimiento público de sus Instituciones de Educación Superior (IES).

Dos indicadores clave en la programación de metas del Sistema de Educación Superior dan muestra de un comportamiento incierto en la actual coyuntura: uno es el gasto público como proporción del producto interno bruto; y el segundo se refiere al indicador de cobertura, definido como la relación entre el volumen de matrícula atendida, con respecto al grupo de edad de referencia: 18 a 22 o 19 a 23 años.

La política de financiamiento adquirió “una centralidad que no tenía antecedentes” y comenzó a asociarse a criterios de desempeño. El nuevo papel del Estado implica la configuración de un nuevo modelo de gestión que tiene como principal instrumento el financiamiento asociado a nuevos criterios y a la evaluación de la gestión, operación y resultados de las IES, así como una serie de proyectos orientados a la transformación del personal académico y la diversificación de los programas académicos.

En este mismo sentido el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 define una meta de cobertura de 30 por ciento, mientras que la meta de alcanzar un nivel de gasto público en educación superior de al menos 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) ha sido formulada, de manera recurrente.

Desde hace más de veinte años, para alcanzar el nivel de cobertura programado se requiere que el sistema en su conjunto agregue cada año aproximadamente cien mil estudiantes. El logro de la meta exige que las instituciones del sector público generen nuevas plazas escolares y que se mejore la retención de estudiantes; es en función de estos dos principios que los gobiernos; federal y estatal, coadyuvan con recursos para crear nuevas instituciones en todo el territorio nacional. Meta que es posible alcanzar si se mide en términos de tasa bruta y no de tasa neta, debido a que la tasa bruta no considera la matrícula en la cohorte de edad entre los 19 y 23 años, sino que considera a todo el universo poblacional en su conjunto. Una de las incógnitas que dieron pie a la definición del problema de investigación es la relacionada con los procesos de egreso y/o titulación de los estudiantes de nivel superior, puesto que la información producida hasta el momento no es certera puesto que si bien se alude a estudios de campo y estadigráficos ya realizados,

frecuentemente ésta se calcula desde diversas metodologías y acepciones conceptuales tales como: cálculo por cohortes aparentes y cohortes reales, suma de egresados y titulados; ingreso en un año frente al egreso de ese mismo año. Datos que no arrojan un diagnóstico nacional confiable sobre la ET pero que se utilizan para dar respaldo y fundamento al diseño de políticas relacionadas con la cobertura educativa de la ES.

La investigación desarrollada en el presente trabajo de tesis se centra de manera exclusiva en el indicador denominado ET, el cual requiere atención, puesto que de manera muy general el gobierno federal ha manifestado su preocupación por la ES en términos de cobertura, ya que en el Plan Nacional de Educación la meta para el 2012 refiere al logro de una tasa bruta del 30% en la atención de jóvenes en edad de ingresar a este nivel educativo.

En México, la ET de las instituciones públicas sigue siendo menor que la de las escuelas particulares, lo que se debe a múltiples factores.

Bajo estos planteamientos la presente investigación consta de cuatro capítulos: los dos primeros de naturaleza analítico – conceptual, bajo un esquema de interpretación de información documental; y en los dos siguientes se aborda un estudio de caso centrado en la UAM-Azcapotzalco.

La selección de la institución se realizó bajo los siguientes criterios:

- a) Se trata de una universidad joven, creada en 1974 por la necesidad de una sociedad que demandaba acceso a la ES y que no ha presentado el fenómeno del gigantismo que sufren actualmente la UNAM y el IPN; lo que permitió el acceso a la información sistematizada y vigente.
- b) Ser una unidad multidisciplinaria generadora de investigación, con un esquema de contratación de sus académicos bajo la figura de profesor investigador de tiempo completo (a diferencia de las instituciones mencionadas en el inciso anterior), factor que incide positivamente en la estabilidad, lo que contribuye, en alguna medida, a la permanencia y egreso de los estudiantes (condición que constituye una importante meta que, como IES, se ha propuesto).

- c) Ser ésta una IES que cuenta con información vigente acerca de sus financiamientos, la distribución y operación del presupuesto anual y su distribución en las cinco unidades académicas que la conforman, sus departamentos y divisiones.
- d) El período de estudio se ubica en los años de 2004 a 2008, ya que comprende parte de dos rectorados institucionales lo que permitió realizar el análisis comparativo entre ambos, recurriendo al establecimiento de cohortes generacionales reales.

En consideración con lo anterior los objetivos planteados para el presente trabajo de investigación que se traduce en la tesis de grado son:

Objetivo General:

- Definir la relación que existe entre los Indicadores de Rendimiento de las Instituciones de Educación Superior y el financiamiento, especialmente con el de ET, que en los últimos años se ha significado en la política pública como un indicador de la calidad educativa retomada por el gobierno federal; cuya determinación bidireccional no necesariamente es estable, ni homogénea, ni interdependiente.

Objetivos Específicos:

- Estudiar la influencia de los criterios del contexto internacional económico, en la asignación de los recursos financieros nacionales, vía el presupuesto federal a las Instituciones de Educación Superior pública mexicana.
- Considerar las formas en que el Estado otorga el financiamiento a las instituciones de Educación Superior públicas, a partir de los indicadores de desempeño, abordando la figura de subsidios y fondos de apoyo extraordinarios.
- Analizar las características institucionales de la UAM- Azcapotzalco, desde su creación, conformación de la estructura organizacional, y procesos de asignación, distribución y aplicación del presupuesto por

unidad y división, destacando el gasto por alumno institucional y divisional entre los años 2004 y 2008.

- Analizar la ET desde sus principios conceptuales y operativos, su desplazamiento del terreno organizacional al educativo; la aplicación de éste como indicador de rendimiento en las IES mexicanas, de manera específica, en la UAM-A (2004-2008) retomando los diversos enfoques para su cálculo y estudio.

Las preguntas de investigación

Estás orientaron la búsqueda y el acercamiento a los objetivos, y al mismo tiempo articularon la estructura de cada uno de los capítulos, permitiendo definir los elementos que tienen un significado importante en los procesos de la asignación presupuestal de las Instituciones de Educación Superior, en particular, la relación entre esta y la ET; la conceptualización y su operacionalización como un indicador de la calidad educativa.

De esta manera, es apropiado hacer las siguientes preguntas:

- ¿Cómo influye, el contexto económico, en la generación de nuevos criterios para el financiamiento de la Educación Superior?
- ¿Qué criterios se utilizan para otorgar el financiamiento de la Educación Superior?
- ¿Cómo opera el proceso de financiamiento para la UAM-A, bajo una estructura organizacional innovadora en el período 2004-2008?
- ¿Cómo se configura la ET en un indicador de desempeño universitario a partir de los distintos enfoques y procedimientos de cálculo?
- ¿Cómo conceptualiza y evalúa la UAM-A la ET como un indicador de desempeño universitario en el período 2004-2008?

A través de estas interrogantes se analizan los elementos del contexto político-educativo y la relación que existe entre el financiamiento, los indicadores de desempeño y particularmente la ET:

1) La influencia de las políticas y del entorno político que contribuyen a la formación de las reglas, formales e informales, del financiamiento público a la Educación Superior; los patrones políticos de negociación, entre las Instituciones de Educación Superior y los gobiernos locales y federal.

2) La existencia de distintos regímenes político-administrativos, con reglas diversas para el desempeño en la Educación Superior, así como de distintas formas de relación entre ella y los gobiernos, que intentan influir en mayor o menor medida en la configuración de dichas reglas, que actúan en diversas arenas de negociación con intereses y actores específicos;

3) La necesidad de abordar la discusión sobre el financiamiento público y el autofinanciamiento institucional en el marco más amplio de la corresponsabilidad social por la Educación Superior.

III. La tesis de trabajo

El problema a abordar en la presente investigación es el financiamiento de la Educación Superior y su relación con los Indicadores de Rendimiento Universitario, atendiendo con particular énfasis al indicador de ET.

Entre los problemas más complejos y frecuentes que enfrentan las Instituciones de Educación Superior (IES) del país, de manera recurrente se presenta, por un lado el referido al financiamiento, por el otro, el relacionado con los bajos índices de ET.

Autores como Muñoz y Tuirán (2010:21) afirman que la política de financiamiento adquirió “una centralidad que no tenía antecedentes” y comenzó a asociarse a criterios de desempeño. El nuevo papel del Estado implica la configuración de un nuevo modelo de gestión que tiene como principal instrumento el financiamiento asociado a nuevos criterios y a la evaluación de la gestión, operación y resultados de las IES, así como una serie de proyectos

orientados a la transformación del personal académico y la diversificación de los programas académicos.

El actual esquema de asignación de financiamiento a las IES, incorpora prácticas diversas de una política que incluye distintas modalidades de asignación como: financiamiento ordinario, extraordinario, negociaciones políticas y relaciones caracterizadas por la competencia y la rendición de cuentas; procesos y requerimientos de formas que presenta el mercado actual. Situación que deriva en la constitución de un nuevo modelo de universidad eficiente y eficaz, caracterizada por las prácticas de mercado, visión que prioriza la presentación de resultados y productos en términos cuantitativos prestando poca atención a los procesos formativos.

Las políticas educativas nacionales han dirigido su atención a la evaluación de resultados con miras a la acreditación educativa, se le ha dado importancia al análisis de los indicadores de rendimiento académico, los cuales desde sus distintas interpretaciones pueden jugar un papel útil en la determinación de la política educativa, en la gestión de una institución.

Se requiere un aumento del financiamiento público y un aumento de la eficiencia en el gasto, lo que solo puede lograrse a través del proceso de reestructuración del gasto. Para generar recursos las Instituciones de Educación Superior Públicas deben desarrollar dinámicas alternativas.

En este sentido es pertinente reflexionar sobre si la ET se ve reflejada como un indicador, que incide en la regulación y legitimación del actual modelo de asignación de presupuesto a las IES.

IV Metodología Utilizada

La metodología utilizada se sustentó en los planteamientos de Marissa Radrigán (2005) quien aborda la investigación desde la visión del método como una estrategia de acercamiento al objeto de estudio, desde una mirada hipotética - deductiva, lo que supone un acercamiento al objeto a partir de la teoría, bajo la premisa de que cualquier problema de investigación es

susceptible de ser abordado a partir de diferentes puntos de vista teóricos, cada uno de ellos impone al problema determinados conceptos, con categorías, variables, unidades de análisis que se desprenden de los supuestos y de los intereses de la teoría que les da origen, ordena la mirada hacia el objeto y permite definirlo, anticipando un modelo ideal para analizar y criticar.

La autora señala que la metodología empírica es un modelo de investigación que se basa en la lógica empírica y que junto al método fenomenológico es el más usado en el campo de las ciencias sociales y humanidades y en las disciplinas descriptivas

- Es un método fáctico: pues se ocupa de los hechos que realmente acontecen
- Se vale de la verificación empírica: no pone a prueba las hipótesis mediante el mero sentido común o el dogmatismo filosófico o religioso, sino mediante una cuidadosa contrastación por medio de la percepción.
- Es autocorrectivo y progresivo (a diferencia del fenomenológico). La ciencia se construye a partir de la superación gradual de sus errores. No considera sus conclusiones infalibles o finales. El método está abierto a la incorporación de nuevos conocimientos y procedimientos con el fin de asegurar un mejor acercamiento a la verdad.
- El muestreo es una parte importante del método empírico pues permite acceder al análisis de información, datos y resultados desde la visión analítico comparativa.

La investigación se desarrolló en la dimensión cualitativa, lo que implica:

1. Fuentes de información: anuarios, información de áreas y grupos, comisiones dictaminadoras.
2. El procedimiento de investigación consistió en: Recolección y revisión de información en la.

- ✓ Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco.

3. Definición temporal

- ✓ El periodo a analizar. Recorte en el tiempo con base en la implementación de las políticas

4. En términos generales se ha realizado un estudio:

- Descriptivo. Trata de precisar que características y montos sustentan el financiamiento federal a la UAM-A y su impacto en ET.
- Diacrónico; comprende desde los años 2004-2008
- Analítico: sobre el discurso del poder y de las instituciones, retomando el contexto nacional e internacional.

Finalmente es pertinente señalar que el trabajo se estructura en cuatro capítulos:

En el capítulo I se aborda el debate internacional y nacional del financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES).

Se parte de considera que el Sistema de Educación Superior (SES), ha experimentado fuertes tensiones en las últimas décadas. Por un lado, existe una creciente demanda de estudios universitarios, producida por el aumento en la cobertura de la educación media superior y también por la exigencia de una mejor calificación para ingresar a los mercados laborales. Por el otro, los gobiernos han implementado políticas de contención del déficit fiscal, dando como resultado un estancamiento o declinación de los recursos financieros destinados a la educación superior.

El capítulo II se describe la negociación y su influencia en la definición de los presupuestos asignados a las IES, así como los Indicadores de desempeño, los cuales asumen dos configuraciones distintas: como estrategia de evaluación del desempeño institucional y como evidencia de la eficiencia y

eficacia en los procesos institucionales y finalmente la ET como un indicador de desempeño dentro de las políticas educativas.

En el capítulo III se desarrolla el análisis de la estructura organizativa de la UAM, el contexto histórico que da paso a su creación, desde el surgimiento en 1974 hasta la actualidad, la modalidad de Gobierno Institucional que la rige y los actores que forman parte de la comunidad académica. También se realiza el análisis de los procesos de negociación que se llevan a cabo en la UAM Azcapotzalco para la definición de presupuestos durante el período 2004-2008, puesto que ésta es la unidad de estudio, base del presente trabajo de investigación.

La finalidad del análisis documental es establecer la caracterización del proceso de definición de presupuesto anual en la UAM desde la visión legislativa y sus reglamentos así como la distribución y la relación entre la asignación presupuestal de recursos y su vinculación con la ET como indicador de la calidad educativa institucional. Adicionalmente se realiza, a través de la revisión de los informes anuales y anuarios estadísticos de la Unidad Azcapotzalco (UAM-A), el rastreo y la definición de los montos presupuestales que se otorgan a esta entidad, el tipo de distribución que se realiza, señalando el gasto por unidad departamental y actividades sustantivas (Docencia, Investigación, Preservación y Difusión de la Cultura y Apoyo Institucional), el gasto por alumno total, por alumno por departamento y finalmente, el gasto por alumno en cada una de las actividades sustantivas de la UAM.

En el capítulo IV se vincula a la ET, como un indicador de desempeño de amplio espectro en la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco 2004-2008. En este espacio destacamos que entre los múltiples indicadores que son susceptibles de evaluar para determinar el nivel de calidad educativa de las IES, la ET se ha posicionado como el indicador determinante en este proceso.

CAPÍTULO 1

EL DEBATE INTERNACIONAL Y NACIONAL DEL FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS

A manera de contexto

Respecto a las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP), varios autores concuerdan que la década de los sesentas es el momento en el cual éstas comienzan a ser consideradas como unidades de análisis. Las razones principales para abordar a dichas instituciones como objeto de estudio fueron: el crecimiento en su tamaño y complejidad; su creciente importancia en tanto son generadoras y transmisoras de conocimientos; el crecimiento del financiamiento público; y la necesidad de controlar políticamente lo que ocurría en estas instituciones (Ordorika: 1999; 236).

Siguiendo a Cox, “es necesario determinar en qué medida las políticas ejercidas por el Estado a través de sus aparatos producen efectos o impactos en el objeto de su acción. Para ello es necesario abordar los dos lados de la relación, es decir, tanto las organizaciones de Educación Superior como las políticas del Estado y sus características” (Cox: 1993; 123).

En este sentido, conviene destacar que el Estado cuenta con diversos instrumentos para influir en la dirección que toman las instituciones, uno de ellos es el *financiamiento*. Así planteada, la cuestión radica en si se produce o no un articulación entre lo que los representantes del Estado quieren y lo que los universitarios hacen. El éxito o fracaso de la política, según Clark (citado por Cox 1993), tiene que ver con dos grandes dimensiones de las Instituciones de Educación Superior: el principio de integración, por un lado, y el conocimiento procesado por las instituciones, por el otro. La primera de ellas se refiere a los arreglos de poder; la segunda hace referencia a que las características epistémicas de una disciplina.

1.1 El Debate Internacional del Financiamiento en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Permanencia y cambio son las dos caras de la universidad contemporánea. La universidad es depositaria de un cúmulo de tradiciones académicas que se remontan a su origen y también genera reformas en su interior, constituyéndose en agente para el avance del conocimiento y para la transformación de la sociedad (Casanova, Rodríguez: 2000; 196)

El proceso de globalización económica, la interdependencia mundial y la conformación de bloques regionales constituye el nuevo contexto internacional en el que deben operar las Instituciones de Educación Superior, con todos sus desafíos y oportunidades (ANUIES: 2000; 20)

La reducción del aporte estatal a la educación superior pública, si bien no ha significado la privatización¹ de las instituciones que la imparten, sí ha provocado un proceso de comercialización, mediante el cual se introduce, en el campo de la educación pública superior, la lógica del lucro, en tanto se les exige a las IES captar recursos complementarios desde otras fuentes entre ellas las privadas. .

Esta situación ha provocado un importante debate a nivel internacional respecto de los posibles efectos negativos que pudiera tener sobre el rol social de las instituciones de educación superior públicas, así como sobre la calidad del servicio que éstas entregan.

Respecto al primer punto, la disminución del aporte del Estado a las instituciones de educación superior públicas ha provocado que éstas deban buscar nuevas fuentes de financiamiento alternas. De este modo, su autonomía² se ve amenazada por controles externos que surgen como consecuencia de una mayor competencia en la venta de los servicios que

¹ Entendiendo privatización como la venta o concesión de la propiedad del Estado al sector privado.

² De acuerdo con **Hugo Casanova Cardiel**: "... la autonomía universitaria –.....es la capacidad de las instituciones para decidir sobre sus propios asuntos– constituye uno de los atributos consustanciales a la universidad. Desde el surgimiento de dicha institución en la Edad Media, hasta la Universidad del siglo XXI, la autonomía es una constante que se articula al sentido mismo de la institución. Tal hecho, sin embargo, debe ser interpretado con cautela. La autonomía, como la institución a la cual define, tiene un carácter contingente. Esto es, la autonomía se encuentra articulada a su tiempo y a su espacio y, por tanto, no es una sola, ni es monolítica o intemporal. "La autonomía se ve acotada por la nueva relación entre la universidad y el Estado"y "La creciente presencia del ámbito del mercado y de una visión empresarial trastoca los márgenes de la razón académica"

ofrecen al sector empresarial y de las demandas de los estudiantes consumidores. Frente a esta situación, se argumenta que sin el soporte estatal, no es posible asegurar que estas instituciones puedan actuar de manera autónoma y cumplir así el rol público que justifica su existencia.

En las últimas dos décadas en México, el tema del financiamiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP) ha estado estrechamente ligado al de la calidad educativa, aunque no existe un consenso respecto a los efectos que pudiera tener la reducción de las aportaciones estatales. Mientras algunos estudios han observado un efecto nocivo, producto del recorte de los recursos públicos, otros investigadores argumentan que una reducción en el gasto no conlleva necesariamente a una reducción proporcional en la calidad: cuando las instituciones logran gestionar sus recursos de manera más eficiente; si son capaces de mantener el mismo nivel y la calidad de los servicios entregados a un costo más bajo.

Siguiendo esta lógica, sobre el desarrollo de una gestión más eficiente, las políticas de contención del déficit fiscal han estimulado que los gobiernos exijan a las IESP una mayor *accountability* o rendición de cuentas por los fondos que se les destinan, así como la inclusión de nuevos estilos de financiamiento público. Dentro de las principales transformaciones, en este sentido, se encuentran los mecanismos alternativos de asignación de los recursos públicos a las IESP.

Durante las últimas dos décadas se ha iniciado un amplio debate sobre los problemas de la educación superior en el mundo. En el curso de los años noventa del siglo XX se había iniciado un amplio debate sobre el tema. Debate que se produjo en los países de mayor desarrollo y también en los de un mayor atraso; tanto en la definición de políticas públicas nacionales, como en el terreno de las que se plantearon por los organismos internacionales. Se trata de un proceso que aún está en curso, en el que múltiples voces se han dado cita para confrontar posturas; modelos y soluciones que lleven a la renovación de las IESP.

En este sentido cabe la siguiente pregunta ¿Por qué es importante pensar y discutir el financiamiento de la educación superior?

En primer lugar, la demanda de educación superior que existe actualmente es mayor que en el pasado, lo cual provoca que los requerimientos financieros destinados a la educación superior tiendan a incrementarse considerablemente; en segundo lugar, los países están en menor capacidad de atender dichos requerimientos porque existen abultados déficits fiscales. Se hacen necesarias otras fuentes de financiamiento alternativas que puedan servir como complemento al financiamiento directo por parte del Estado.

Cambios y tendencia en la Educación Superior

A escala mundial el problema del financiamiento de la educación superior se focaliza en el incremento de la participación del sector privado, como consecuencia de un decremento del financiamiento público, cuyo objetivo es hacer eficiente el gasto.

El panorama global de la educación superior ha experimentado en los últimos tiempos una serie de transformaciones que obligan a los gobiernos y a las instituciones a replantear sus políticas, modos de gestión y esquemas de funcionamiento, con el fin de adaptarse y expandirse hacia la internacionalización. La tendencia mundial, en materia del financiamiento, apunta hacia el incremento del gasto privado en educación; Rama Vitale señala que “hoy en día difícilmente se pueden cubrir las demandas crecientes de cobertura, calidad e investigación solamente con los recursos públicos. El impacto de este crecimiento de la demanda ha generado la necesidad de diversificar las fuentes financieras por parte de las universidades, a través de transferencia de costos a los usuarios, venta de servicios, donaciones o comercialización del conocimiento” (Rama: 2007; 5)

Así mismo, ha surgido la necesidad de incrementar la eficiencia en el gasto que hacen las Instituciones, tanto en el aspecto social en pro de la equidad, como en el aspecto técnico, buscando mayor productividad en el uso

de los recursos. En esta misma dirección se ha hecho perentoria la reducción de la deserción y el acceso a la educación superior por parte de sectores excluidos. Sin embargo, también se experimenta la necesidad de incrementar los presupuestos gubernamentales.

En su esfuerzo por encontrar alternativas para financiar la educación superior, los países han implementado distintos programas que Rama Vitale agrupa así: “Colombia asocia el financiamiento público al resultado de las universidades; Chile, a la calidad expresada en la selectividad de acceso y competitividad; tanto Colombia como Chile, Argentina y México, establecen financiamientos adicionales asociados a fondos competitivos; Venezuela y Cuba han reducido los cupos en el sector público universitario tradicional y creado nuevas modalidades; Panamá, Nicaragua, Honduras y Guatemala asocian el financiamiento al presupuesto público a nivel legal o constitucional; Costa Rica acorde con el crecimiento del PIB; y Cuba y Chile están promoviendo la internacionalización como mecanismo de generación de recursos” (Rama: 2007; 6)

Ante las exigencias del orden mundial, en términos de reestructuración acelerada, todos los actores del sistema deben participar analizando y reflexionando sobre la realidad de los discursos emitidos, puesto que sólo de esta manera se podrá ser propositivo y forjar el presente y futuro de la educación superior. Los desafíos deben asumirse como provocadores del recorrido a la solución del problema, no como un obstáculo que genere reticencias que lo agraven más.

Planteamientos de los Organismos Internacionales

Las tensiones que se desprenden de las restricciones financieras hacia la educación superior han originado que el financiamiento sea un tema de mayor interés para los organismos internacionales. Si bien, sus propuestas están diseñadas de cara a los retos que experimentan nuestras sociedades en su abordaje temático, se evidencia una perspectiva global que implica el reconocimiento de la reducción del gasto público real, o bien, la exigencia a diversificar fuentes de financiamiento. También se pueden identificar diversas

opciones que manifiestan las discrepancias y matices de la temática que nos ocupa.

Dado el impacto que han tenido las propuestas del Banco Mundial, la UNESCO y la CEPAL, entre otros organismos, es conveniente abordar los elementos centrales de cada una de ellas.

El Banco Mundial

Es importante tener presente que este organismo es uno de los principales productores de documentos y estudios sobre políticas educativas. Actualmente destacan tres documentos sectoriales –de educación primaria, educación básica y formación profesional y educación superior–, dos documentos regionales de educación básica y educación superior en América Latina y un documento de revisión, así como seis de las políticas del Banco Mundial (BM), de la década de los noventa.

En materia de financiamiento el BM ha conformado un planteamiento sobre la necesidad de restringir el financiamiento público a la educación superior, estableciendo una serie de modalidades que obligan a las instituciones a funcionar acordes con las leyes de mercado. Si bien debe reconocerse que en los últimos años el BM ha matizado este aspecto, continua enfatizando la idea de que la educación básica es la de mayor prioridad en los países subdesarrollados, en detrimento de otros, como el del nivel superior.

Según el BM, el grupo social que accede al tercer nivel ya fue beneficiario de la gratuidad de la educación, por ello establece que los estudiantes deben sufragar los gastos de su educación superior.

Postula la necesidad de diversificar el financiamiento de la educación superior y propone el establecimiento de cuotas, ventas de servicios y donaciones de ex alumnos. La meta es que cada institución sufrague con recursos propios el 30%, con la finalidad de mantener un gasto sostenido del 70%, como inversión del Estado.

Así la educación superior es apreciada mediante las reglas del mercado, lo que sustenta que BM valore la eficiencia de la Educación Superior, empleando indicadores exclusivamente económicos, como son la tasa de retorno de los egresados universitarios (Banco Mundial, 1994, 1995, 1996, 2001)

UNESCO

La UNESCO se crea bajo los principios de: “igualdad de oportunidades educativas; no restricción a la búsqueda de la verdad; y el libre intercambio de ideas y conocimiento”. Su propósito central es el de contribuir a la paz y a la seguridad, promoviendo la colaboración entre las naciones a través de la educación la ciencia y la cultura.

La UNESCO (1998; 3) señala que, en el siglo pasado, se carecía de instituciones que impartieran educación superior, con características adecuadas para formar a una masa crítica de personas capacitadas y cultas; considera que es por medio del intercambio de conocimientos, la cooperación internacional y las tecnologías, que se puede brindar oportunidades para alcanzar la calidad y la pertinencia. Esta consideración demanda la participación del gobierno y de cada sistema de educación, así como de todas las partes interesadas, incluyendo a los estudiantes, sus familias, los profesores; el mundo de los negocios, la industria, los sectores públicos y privados; la comunidad, las asociaciones profesionales y de la sociedad en general, que se perjudica o beneficia por los resultados obtenidos por las Educación Superior.

Así, subraya la UNESCO (1998; 5), los sistemas de Educación Superior en el mundo entero, deberán “aumentar su capacidad para vivir en medio de la incertidumbre, para transformarse y provocar el cambio; para atender las necesidades sociales y fomentar la solidaridad y la igualdad; preservar y ejercer el rigor y la originalidad científica con espíritu imparcial y ser un requisito previo decisivo para alcanzar y mantener un nivel indispensable de calidad. Lo anterior permitiría colocar a los estudiantes en el primer plano de sus preocupaciones, en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la

vida a fin de que se puedan integrar plenamente en la sociedad mundial del conocimiento de este siglo.” (UNESCO: 1998; 6).

Para alcanzar esas metas, la UNESCO señala en 17 artículos las misiones y funciones a las que deberán responder todas las Instituciones de Educación Superior. En el artículo 14 señala, de manera precisa lo relativo al financiamiento: *La financiación de la educación superior como servicio público.*

La financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. El Estado conserva una función esencial en esa financiación.

a) La diversificación de las fuentes de financiación refleja el apoyo que la sociedad presta a esta última –la Educación Superior- se deberá seguir reforzando, a fin de garantizar el desarrollo de este tipo de enseñanza, de aumentar su eficacia y de mantener su calidad y pertinencia. “El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para asegurar que las misiones educativas y sociales se lleven a cabo de manera equilibrada” (UNESCO: 1998)

Cabe resaltar que algunos de los documentos recientes que ha elaborado el organismo en materia educativa son:

- Política para la Educación Superior,
- El Informe Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI (UNESCO: 1995, Delors: 1996)
- Los materiales que resultaron de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior celebrada en París del 5 al 8 de julio 2009 (UNESCO: 2009).

Adicionalmente, el organismo, en materia de financiamiento manifiesta que es indispensable el apoyo público a la Educación Superior, aunque considera necesario encontrar nuevas fuentes de financiamiento, entre ellas, los derechos de matrícula, y recurrir a los mecanismos necesarios para activar las fuentes institucionales de financiamientos, sin afectar el sentido de justicia y la movilidad social.

La UNESCO manifiesta su preocupación en torno al tema del gasto por estudiante, pues en términos absolutos éste es diez veces inferior en los países en desarrollo, respecto al del mundo industrializado, debido a que las nuevas formas y fuentes de financiamiento resultan mucho más difíciles de operar en los no desarrollados (no industrializados).

En torno a este problema, la UNESCO propone las siguientes salidas:

- Fomentar modalidades de Educación Superior menos caras (carreras menos largas, con más salidas);
- Crear estructuras de educación que no impliquen el uso de campus;
- Crear redes nacionales o internacionales para no multiplicar las formaciones costosas y poder garantizar mayor calidad;
- Ofrecer formaciones remuneradas en colaboración con el mundo del trabajo;
- Crear asociaciones de antiguos alumnos.
- Advierte que los criterios de pertinencia social, calidad y equidad deben primar sobre los criterios contables.
- Insiste en la necesidad de un estilo de gestión “previsora” ante un mundo en mutación.

Por su parte en el estudio apoyado por el BM, Johnstone y Experton (1998) presentan las siguientes propuestas:

- Obtener mayores recursos para garantizar el acceso y la equidad;
- Diversificar las fuentes de financiamiento;
- Diseñar mecanismos que incentiven la eficiencia y el mejoramiento de la gestión.
- Así mismo, sugiere el empleo de instrumentos de financiamiento focalizados en los estudiantes tales como: empleo dentro de las instituciones; deducciones impositivas a la inversión de los padres en educación superior; programas gubernamentales de becas; y en relación con la matrícula: derechos diferenciados por disciplina; derechos complementarios al aporte público; diferenciación por nivel socio-económico; financiaciones limitadas al tiempo estricto de desarrollo de

los estudios; financiamiento con préstamos contingentes a la ganancia futura y reembolsables por la vía impositiva.

- También propone el uso de instrumentos de financiación focalizados en las instituciones, tales como fondos competitivos concursables; transferencias de crédito académico adquirido a intereses de menor costo; matrículas basadas en la capacidad de pago y no en el costo real por estudiante.

Organización de Estados Iberoamericanos

La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) nació en 1949 bajo la denominación de Oficina Iberoamericana, con carácter de agencia internacional, como consecuencia del I. Congreso Iberoamericano de Educación, celebrado en Madrid en 1954. En el II. Congreso Iberoamericano de Educación que tuvo lugar en Quito, se decidió transformarla en organismo intergubernamental, integrado por Estados soberanos, constituyéndose como tal, el 15 de marzo de 1955. Dos años más tarde, en 1957, en el III. Congreso Iberoamericano de Educación, celebrado en Santo Domingo, se suscribieron los primeros Estatutos vigentes hasta 1985.

La OEI tiene como objetivos, en las áreas de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura, promover la cooperación, intercambio, desarrollo, difusión y la comunicación entre los países integrantes; así como difundir las lenguas española y portuguesa. Promueve y organiza las Conferencias Iberoamericanas de Educación (desde 1988), las conferencias Iberoamericanas de Cultura (la primera celebrada en 1993); y una serie de Cumbres o conferencias científicas.

Los países miembros de la OEI han manifestando su preocupación por insertar a las Instituciones de Educación Superior en la dinámica de la cooperación iberoamericana, dada la reconocida importancia que los niveles Superiores de la educación poseen en el conjunto del Sistema Educativo, así como en el fortalecimiento de los procesos de desarrollo social y económico.

En materia de financiamiento, su posición es interesante pues, sin tener un papel tan influyente como los organismos anteriores, plantea que la Educación Superior no puede ser analizada únicamente como un problema económico, y establece una serie de comparaciones entre el gasto educativo en los países desarrollados y los que están en desarrollo.

Adicionalmente se plantea que de acuerdo con la forma en que el Estado conciba su relación con la sociedad, éste definirá el gasto a efectuar en materia educativa. Un Estado cercano exclusivamente a las leyes del mercado privilegiará el carácter competitivo de la Educación y el éxito de lo individual. Desde esta lógica se concluye que, en virtud de que la Educación Superior (ES) beneficia a los sectores medios - altos, es pertinente cobrar matrículas más altas.

Un Estado que se concibe como promotor del desarrollo social considera que la ES debe fomentar la solidaridad y contribuir al desarrollo para satisfacer el derecho a la cultura. Así las familias de los estudiantes en el nivel de ES realizan diversos aportes financieros de diferentes montos, y en distintas modalidades, en general, entre ellas, las asociadas a la ES, en las que se considera el ingreso económico que dejan de percibir por asistir a la escuela.

En síntesis, las políticas propuestas por el BM pretenden una mayor eficiencia de la Educación Superior a un menor costo, promueven la diferenciación de las instituciones y recomiendan un papel más protagónico del Sector Productivo Privado en la dinámica y el financiamiento de las IESP. Desde esta perspectiva las IESP son ámbitos donde la ineficiencia es una condición que afecta a la sociedad en general y su economía. Ésta es una de las razones por la que se recomienda ampliar la participación del Sector Privado en la ES. Se subraya además que se debe dar prioridad a la educación Elemental (Básica) sobre la Superior, debido a las mayores tasas de retorno que implica.

De modo un tanto diferente, la UNESCO esperaría que, de la respuesta atinada a los retos, que implica pertinencia, calidad e internacionalización, pueda surgir una nueva visión y misión de la ES que, “firmemente anclada en

las circunstancias locales, pero plenamente comprometida con la búsqueda universal de la verdad y el progreso de conocimiento”, responda de una manera eficiente a la problemática de un desarrollo humano sustentable y un mejoramiento de la calidad de vida. También señala que existe el riesgo de que cuando una política pretenda alejar al Estado de su papel preponderante en el financiamiento de la ES, resulte una excesiva presión para la recuperación de inversiones, la búsqueda de financiamientos alternativos y una interpretación demasiado restringida de la autosuficiencia institucional.

Las posiciones de estas organizaciones muestran con claridad la exigencia de encontrar alternativas de financiamiento de la ES, sin embargo, las visiones exclusivamente económicas se diferencian de las que incorporan elementos del desarrollo humano. Es importante reconocer las dificultades que experimenta nuestro país para poner en marcha las diversas alternativas de financiamiento que funcionan en algunos países desarrollados.

La ES mexicana opera en un nuevo escenario de competencia mundial, que es más visible en el marco de los tratados comerciales, como el de Libre Comercio de Norteamérica y la incorporación a organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La competencia que enfrenta a las IESP mexicanas con las de otros países conlleva la necesidad de que surjan programas para su desarrollo, con base en indicadores y estándares internacionales.

Diversificación de las fuentes de financiación de las Instituciones de Educación Superior

Es generalmente reconocido que la diversificación de las fuentes de financiación refuerza la autonomía de las instituciones y produce cambios en los mecanismos de toma de decisiones que facilitan las acciones y las actitudes para la mejora de la calidad. Algunas de las tendencias más destacadas son: incorporación de nuevas fuentes privadas de financiación y utilización selectiva de las fuentes existentes.

Cambios en los mecanismos de asignación de recursos a las instituciones públicas

Se están produciendo cambios en los sistemas de asignación de recursos a las instituciones universitarias con el objetivo de mejorar la equidad en el reparto de los fondos públicos.

Algunos de los instrumentos relacionados con la asignación de recursos públicos a las IESP, que pueden ayudar a estimular la eficacia son los siguientes:

- Utilizar fórmulas, que además de proporcionar estabilidad financiera a las Instituciones, pueden introducir factores para promover la calidad de las unidades financiadas (Mora y Villarreal: 1995).
- Distribuir fondos a las IESP mediante procesos competitivos. Este mecanismo es utilizado para la financiación de proyectos de investigación en la mayoría de los países, aunque se puede generalizar a otras facetas de la ES.

Es indiscutible, que para la implantación de cualquier de los cambios señalados en los mecanismos de asignación de recursos, es necesario disponer de un sistema de información y de indicadores de rendimiento, sobre el que haya acuerdo, tanto en su definición como en su aplicación.

El rasgo común más importante en las políticas internacionales es la tendencia mundial a que el Estado no sea proveedor exclusivo de la ES. El camino seguido por las políticas del financiamiento, tiene como objetivo disminuir la participación de fondos del Estado y hacer que las IESP compitan por fondos externos. Esta orientación no se traduce necesariamente en una menor influencia del Estado en la ES, antes bien, es la estrategia de una política educativa que la mayoría de los Estados han seguido, colocando la discusión del financiamiento en un falso debate que defina quién debe pagar, cuando se sabe que los recursos que se destinan a la ES tienen una naturaleza pública. “El Estado no es, en sentido estricto, una fuente de

financiamiento, la fuente es la sociedad misma que, por medio del Estado, dedica una determinada cantidad de bienes a la educación” (Pérez: 2001; 10)

1.2 Transformaciones en el Sistema de Educación Superior Mexicano y Evolución de las Políticas de Financiamiento en Educación Superior en México

Las transformaciones no suceden en el vacío histórico sino que son resultado de complejos contextos donde interactúan múltiples factores y diversos actores.

Entre los principales componentes que, en su convergencia, ayudan a comprender las modalidades que, en la historia reciente, ha asumido el SES en nuestro país, destacan por su peso:

- a) “Las relaciones entre el Estado y el sistema de ES en general, y con las instituciones en lo particular, así como la expresión de estas relaciones en políticas de organización y estrategias de reforma;
- b) La configuración de demandas sociales sobre las IESP;
- c) La movilización de los actores universitarios –es decir, de los académicos, estudiantes y trabajadores- dentro de las instituciones;
- d) La adaptación de pautas de cambio derivadas de los modelos internacionales de desarrollo de la ES” (Rodríguez: 1999; 198)

La etapa de expansión educativa en México: ¿crecimiento planeado en los 70´s?

Los setentas es una etapa de expansión, la cual concentra el mayor crecimiento en la historia de la educación en México: de la matrícula, de instituciones, de programas académicos y de la planta docente.³ Además, a este esfuerzo de crecimiento, se sumó la idea de una reforma educativa (1972), que entre otras cosas permitió: la creación del organismo impulsor de la ciencia y la tecnología, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, conocido por sus

³ Entre 1970 y 1980 la matrícula de educación superior a nivel licenciatura creció 330%, a nivel posgrado 550% y la tasa de absorción del grupo de edad de 20 a 24 años se duplicó. VALENTI, Giovanna y Gloria del Castillo, “Mapa actual de la educación superior en México de cara al siglo XXI”, en *México 2010: pensar y decidir la próxima década*, Tomo I, Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, IPN/UAM/Noriega, México, 2000, p. 650.

siglas como CONACYT; nuevos modelos universitarios, como los de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM (ENEP); un sistema binario de ES, que intentó incorporar a las IES e impulsar a los Tecnológicos; ampliar los servicios educativos más allá de las grandes ciudades y las principales capitales estatales –no obstante que se mantuvieron grandes diferencias regionales-; y principalmente, nuevas formas de organización, como el modelo departamental o sistema modular (por ejemplo en la UAM y la Universidad de Aguascalientes); la creación o especialización de carreras y posgrados, la reforma de los planes de estudio, la experimentación pedagógica y de modalidades de enseñanza abierta –autoinstrucción, educación a distancia y sistemas tutoriales- así como el monitoreo del aprendizaje (Rodríguez: 1999; 207).

En esta etapa, la política gubernamental puso énfasis en los aspectos *cuantitativos*, más que en la calidad de los resultados de los procesos educativos, lo que derivó en una expansión no regulada del sistema, aunque se promovió el diseño e implementación de una serie de estrategias de planeación, vinculando el financiamiento con los planes de desarrollo institucional. Las políticas continuaron orientándose bajo los criterios de homologación en el trato a las instituciones, así como del personal académico y estudiantes, bajo una planeación formalista de poco impacto y carente de mecanismos de evaluación. Esta escasa regulación o regulación “benigna” fue acompañada por una laxa entrega de recursos a las instituciones públicas. Es decir, el gasto público se ejerció sin criterios de calidad, eficacia y transparencia (Kent: 1999; 236).

El escenario facilitaba esta actitud benigna y negligente (Acosta: 2000; 17), pues había una relativa abundancia de recursos gubernamentales y un alto grado de conflictividad real o potencial, debido al síndrome del movimiento estudiantil de 1968, y se deseaba que no derivara en mayores tensiones. No sólo existía una postura anti gobernante entre los estudiantes, también apareció con gran fuerza la politización y el surgimiento del sindicalismo entre los trabajadores universitarios.

Un fenómeno relacionado con la expansión de la ES durante este periodo, fue el continuo decrecimiento de la ET a medida que aumentaba la matrícula. Diversos investigadores coinciden en señalar que al final de los setentas se dio el menor nivel de la ET en las últimas décadas. Esta tendencia se estabilizó al mismo tiempo que se frenó la expansión de la matrícula en la ES, lo que sucedió al llegar la década de los ochenta.⁴

Un resumen de las tendencias de este período lo refiere Ángel Díaz Barriga (1999), el cual señala los siguientes elementos:

- ⌚ “Crecimiento de la matrícula, fundamentalmente de instituciones públicas.
- ⌚ Expansión del número de instituciones universitarias⁵ públicas.
- ⌚ Expansión del número de instituciones universitarias privadas.
- ⌚ Diversificación de la oferta educativa, con la creación de nuevas licenciaturas.
- ⌚ Incorporación de nuevas formas de organización académica.
- ⌚ Exploración de nuevas formas de organización de planes de estudio.
- ⌚ Creación de un sistema nacional de formación de profesores.
- ⌚ Establecimiento del sistema nacional de planeación de la educación superior ” (Díaz: 1999; 376).

La Desaceleración: Una Nueva generación de políticas de evaluación en los 80's

La segunda fase fue una etapa de desaceleración que se identificó por el freno al crecimiento sostenido del sistema de ES, el cual se había manifestado

⁴ Según María de Ibarrola la eficiencia terminal en la educación superior llegó a su punto más bajo en la generación 1974-1978 (44.5%). A partir de esa fecha mejoró para estabilizarse en los ochenta en un 60% como promedio nacional. Citado por RODRÍGUEZ Gómez, Roberto, "Planeación y política de la educación superior en México, p. 211.

⁵ Cuando, en las citas textuales, los autores usan el termino universidades o instituciones universitarias, entiéndase Instituciones de Educación Superior (IES)

desde la década de los cincuenta y expandido vertiginosamente en los setentas (Rodríguez: 1999; 214).⁶

La desaceleración se debió fundamentalmente a los múltiples efectos derivados de la severa crisis económica iniciada en 1982 y que continuó en la llamada “década perdida”, en América Latina, que redujo los recursos públicos destinados a la ES – disminución en gastos de inversión en instalaciones y equipamiento; en la investigación y desarrollo; en los sueldos de los académicos; en la caída de la demanda real por estudios de licenciatura, debido a las necesidades familiares de recursos económicos, etc.-, por la presión de las políticas de ajuste económico por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y, posteriormente, del BM, lo que favoreció, como contraparte, dado el deterioro del sector público, el crecimiento de la matrícula en las instituciones privadas (Kent:2002; 237-238).⁷

Una segunda característica de este periodo fue el abandono de uno de los instrumentos que habían marcado la pauta del decenio anterior: la reforma educativa implementada desde 1972, la cual había promovido innovaciones educativas y nuevas modalidades de enseñanza, generando proyectos para la formación e incorporación de nuevos docentes y experimentando con nuevos modelos académicos, entre otras cosas.

Por tanto, se puede afirmar, que en los ochentas se pasó de un período de expansión, basado en el crecimiento y la innovación, a un período de coordinación y racionalización (Rodríguez: 1998; 5).

La fatiga del papel del Estado y el agotamiento del modelo desarrollista, que se manifestó en México y América Latina en la década de los ochentas, afectó todos los ámbitos de la sociedad, incluida la educación. La educación

⁶ Si bien de 1970 a 1980 la cobertura de la demanda educativa de la población comprendida entre los 20 y 24 años se duplicó, en 1989, el sistema seguía absorbiendo la misma proporción de jóvenes que en 1980. RODRÍGUEZ Gómez, Roberto, “Planeación y política de la educación superior en México.

⁷ La alta influencia de los ochentas redujo el poder adquisitivo del salario de los académicos en un promedio de 40%. Así, mientras éstos buscaban empleos complementarios, en algunas universidades surgieron luchas internas al desplomarse las condiciones políticas sobre las que operaban. Las crisis más visibles se dieron en las universidades de Puebla, Guerrero, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Sonora, Guadalajara y la UNAM, lo que significó que el 50% de los estudiantes del país vivieran conflictos en sus instituciones. KENT.

Superior se convirtió en un terreno problemático donde se agudizaron las tensiones y se dio un ensamblaje conflictivo (Acosta: 2000; 17), lo que cambió las relaciones entre el Estado y las IESP. Producto de esta conflictividad, en algunos casos, se dio la parálisis institucional –como en el caso de la UNAM, después de los intentos de reforma del rector Jorge Carpizo, a mediados de los ochentas-, pero también el intento de respuesta a través de múltiples reformas por parte de algunas IESP, lo que dio lugar a un panorama heterogéneo de cambios, de diverso origen y perfil (Acosta: 2000; 18).⁸

Las tensiones señaladas dieron pie a la gestación de un nuevo marco para las relaciones entre el Estado y las IES, basado en una activa intervención gubernamental en lo que concierne al crecimiento y las orientaciones de ellas sobre todo de las instituciones públicas. *De la tendencia, en los setentas, de una política benevolente y una planeación indicativa, a mediados de los ochentas, se pasó a las políticas de evaluación ligadas al financiamiento público* (Acosta: 2000; 26), lo que significó una participación activa y conducente del sistema de Educación Superior y sus Instituciones.

A través de los *criterios de eficacia y eficiencia del desempeño institucional*, de la pertinencia social de los servicios universitarios, de la redistribución de la oferta educativa o el grado de madurez de la docencia y la investigación, se fue construyendo un proceso de planificación y evaluación que se extendió, en la década de los noventas, a todo el sistema de ES del país. (Mendoza: 2002; 12)⁹ El propósito era claro y contundente, reformar el sistema de ES y a sus Instituciones a partir de estímulos externos y basados en el financiamiento del Estado.

Las políticas públicas de ES y la contención del gasto público hizo patente, en la década de los ochentas, la creciente influencia de los *mecanismos de mercado* en las decisiones de las IES. Entre otras cosas, esta

⁸ Por ejemplo: las universidades de Guadalajara, Sonora, Puebla, Tamaulipas o Nuevo León.

⁹ Se pueden distinguir las siguientes orientaciones en las políticas públicas hacia las universidades: conflicto universidad-gobierno y ruptura del pacto (1968-70); política democratizadora y populista para la reconstrucción del pacto (1971-76); establecimiento de la primera etapa de una concepción sistémica y formalista de la planeación (1977-82); política de negligencia benigna con intentos de reordenamiento a través de la planeación (1982-88); políticas del Estado evaluador (1989-95).

tendencia se manifestó en la promoción de otras fuentes de financiamiento, cuotas a los usuarios del servicio educativo, venta de servicios académicos, donaciones de egresados y de la iniciativa privada, así como en los cambios de la demanda educativa de formación profesional, modificándose las preferencias vocacionales hacia el sector de servicios y el empleo asalariado. A este respecto, Roberto Rodríguez (1999) expresa:

“Los cambios que se registraron en la evolución de la matrícula por áreas profesionales y por carreras indican una propensión hacia el sector de servicios en sus diferentes modalidades: la gestión administrativa (contaduría, administración, derecho) y los servicios al productor de tecnología (ingeniería electrónica, computación y sistemas), en desmedro de la demanda hacia las profesiones y disciplinas científicas, tanto en ciencias exactas como en ciencias sociales. Asimismo, se advierte la preferencia por aquellas carreras conducentes al mercado de trabajo asalariado en contraposición a la demanda sobre las profesiones liberales tradicionales” (Rodríguez: 1999; 219).

En este sentido, continuó una política de descentralización, registrándose modificaciones importantes en cuanto a la distribución geográfica de las oportunidades educativas, sobre todo buscando incorporar nuevas instituciones formadoras en las áreas tecnológicas –si bien siguieron existiendo marcados contrastes en diversas regiones del país- (Rodríguez: 1999; 227).

Ángel Díaz Barriga (1999), por su parte, a través del análisis de la misma temática, presenta las principales características de este periodo:

- ⌚ “Contención de la matrícula bajo el argumento de masificación de la educación.
- ⌚ Promoción de la calidad de la educación sobre su crecimiento.
- ⌚ Disminución de recursos fiscales asignados a la educación superior.
- ⌚ Promoción de la una diversificación de las fuentes de financiamiento.
- ⌚ Promoción de la reorientación de la matrícula hacia áreas con menor demanda: ciencias exactas y naturales y ciencias agrícolas.

⌚ Se acentúa la expansión de la educación superior privada, ésta crece numéricamente, aunque porcentualmente atiende a un porcentaje bajo de la matrícula global.”(Díaz:1999; 380)

Rollin Kent nos señala “una conclusión que se podría desprender de este periodo es la disminución progresiva de la capacidad del sistema de ES en su conjunto y de sus Instituciones en particular para interpretar las señales provenientes de un entorno inestable, así como una gran dificultad para responder a las turbulencias económicas y políticas con estrategias coherentes de desarrollo institucional” (Kent: 1999; 238). Ante estas situaciones fueron emergiendo políticas educativas que reconfiguraron el esquema de financiamiento público, obligando la formulación e implementación de reformas en las IES.

La etapa evaluadora: supervisión estatal y asignación de recursos en los 90’s

En la década de los noventa se presentó, en Latinoamérica y en México, un proceso de transformación en los dispositivos que regulaban las relaciones entre el Estado y las IES, es decir, en la forma de intervención gubernamental en los sistemas de Educación Superior. Así, de un Estado relativamente ausente y benevolente en la asignación de recursos a la Educación Superior en la década de los setenta, se dio paso a mecanismos de evaluación y asignación de recursos financieros que permitieron establecer un modo distinto de relación entre las agencias gubernamentales y las IES. Encontramos en este periodo conceptos nuevos como los procesos de globalización e integración económica, el crecimiento y diversidad de los sistemas de Educación Superior; las crisis fiscales en el país y las nuevas lógicas de operar de los gobiernos en turno, son elementos relacionados con esta transformación (Mendoza: 2002; 301).

Las políticas y medidas que se comenzaron a instrumentar en los 90’s enfatizaban en los *controles de calidad* y en la *eficiencia* para acceder a nuevas formas de financiamiento. Es decir, se pasó, de las formas convencionales de planeación, a formulas de programación, fundadas en evaluaciones *ex post*

facto para medir el desempeño y la productividad, lo que permitió vincularlas con procesos de asignación presupuestal: asignación de fondos para Instituciones; proyectos y programas; becas, entre otros.

Las transformaciones más significativas, en los años 90's, tuvieron como consecuencia nuevas regulaciones gubernamentales, consistentes en los siguientes instrumentos básicos: la articulación de procedimientos de evaluación, los programas de financiamiento extraordinario y las exigencias específicas de cambio a las instituciones.

Estas regulaciones permitieron conducir a las Instituciones Educativas en el rumbo de las estrategias y programas gubernamentales, en sintonía con las necesidades de la economía y la sociedad.

Por tanto, encontramos *un desplazamiento de la planeación hacia la evaluación, y con ello del control del proceso a la verificación de los productos*. Este nuevo *dispositivo* gubernamental está fundado en los principios de la vigilancia a distancia y la autonomía regulada del sistema de Educación Superior y de cada una de las instituciones que lo integran. A este desempeño del Estado se le conoce como el "Estado evaluador" y opera de manera paradójica, pues teóricamente conlleva una menor intervención directa y un control con distancia, permitiendo una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de evaluación y acreditación, pero, en contraparte, en los hechos, tiene una mayor injerencia directa y conducción de las mismas (Muñoz: 2002; 63). En otras palabras, el Estado ha mantenido una dinámica doble con las IES públicas aparentemente contradictoria pero en realidad complementaria, la de retraerse y la de intervenir.

Este nuevo modelo de coordinación o regulación del Estado fue adquiriendo presencia con la aparición e implementación de normas, mecanismos y procedimientos, que se fueron introduciendo en ámbitos institucionales específicos, hasta llegar, a generar sistemas e instrumentos de autoevaluación y evaluación externa. Así, las IES, actuando bajo el principio de autonomía regulada, ajustándose a los criterios que les impusieron de forma

externa. Por ejemplo, midiendo la calificación de algunos rubros, como la ET, se podía comparar a las instituciones entre sí para asignarles recursos financieros extraordinarios (Ibarra: 2002; 84-86).

De lo anterior se desprende la amplia gama de instrumentos de evaluación y acreditación que se han venido diseñando desde finales de los años ochentas, que fueron institucionalizados a partir del Programa para la Modernización Educativa de 1989, que, a su vez, dio pie a la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA). El repertorio, amplio e intrincado, abarca a los diversos actores e instancias que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas académicos, profesores, estudiantes y profesionistas (Mendoza: 2003; 301-320) Dadas sus implicaciones actuales, es importante hacer una breve descripción de cada uno de estos programas y fondos:

- a) *Evaluación de Instituciones.* A partir de 1990 se dio inicio a este tipo de evaluaciones, tanto en las IES como en los Institutos Tecnológicos públicos. Adquiere fuerza en la medida en que se articula a financiamientos otorgados por diversos programas y fondos –por ejemplo, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Así mismo permite buscar una conducción más coherente del sistema de Educación Superior nacional; para conocer puntualmente los resultados de cada universidad y para el ordenamiento institucional,
- b) *Acreditación de Instituciones.* El primer organismo acreditador para Instituciones de Educación Superior en México surge en 1992, en el sector privado (las instituciones del sector público no han contado con un organismo similar), a través de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES). Algunas de las IES *particulares* se acogen a agencias acreditadoras de Estados Unidos.
- c) *Evaluación de programas académicos.* En 1991 se constituyeron los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación

Superior. Su evaluación originalmente era de carácter diagnóstico y la información sólo se entregaba a la institución visitada, por lo que no es pública. Se integran por los pares (otros académicos) quienes opinan sobre la pertinencia y deficiencias de un programa académico.

- d) *Acreditación de programas académicos.* Diversas asociaciones de escuelas y facultades, iniciaron un proceso para el establecimiento de mecanismos, estándares y criterios para la acreditación de programas, sobre todo a nivel licenciatura. Esta acreditación busca reconocer y garantizar al público la existencia de un conjunto de normas y criterios mínimos de buena calidad en los programas académicos.

- e) *Formación de Consejos para la acreditación.* Con el propósito de dar confianza sobre la capacidad técnica y operativa de las organizaciones que acreditan programas académicos, se creó en el año 2000 el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

- f) *Evaluación de proyectos para asignar recursos económicos.* Esta modalidad, que inició en 1990, consistía en asignar recursos extraordinarios para los proyectos universitarios que eran sugeridos por los resultados de los autoestudios institucionales y que podrían conducir a una mayor calidad educativa. Para ello se creó el Fondo para Modernidad de la Educación Superior (FOMES). Además, se definieron líneas estratégicas de desarrollo por parte de las autoridades educativas, con el propósito de que las IES presentaran proyectos para ser dictaminados y apoyados financieramente.

- g) *Evaluación del personal académico para acceder a estímulos.* Una tendencia relevante en los noventa fue la articulación de una serie de procedimientos de evaluación del desempeño individual así como de programas de formación y actualización académica, que permiten acceder a mejores formas de remuneración o concursar por una serie de estímulos, a ello responde el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y los

estímulos directos al personal académico (programas de carrera, docencia). Esta búsqueda del rendimiento y la productividad, ha implicado la transformación en la manera de distribuir las funciones, tiempos y relaciones de gran parte de los académicos y a permitido que los académicos operen con una autonomía práctica, apartándose así de los colectivos académicos o actividades colegiadas (Ibarra: 2002; 92)¹⁰

De tal forma, la evaluación es parte inherente de los procesos de planeación y desarrollo institucionales de las IES, y sus principales objetivos son mejorar sustancialmente las condiciones en que éstas se desarrollan, conocer sus debilidades y asegurar sus fortalezas. Además se caracteriza por ser uno de los puntos de referencia del Estado para la asignación y aplicación de recursos extraordinarios, pasando así, de ser una imposición, a una necesidad.

Uno de los temas centrales en el ámbito de la educación superior a escala mundial es el de la calidad. Sin embargo, la definición de este término ofrece, en la actualidad, cambios esenciales, según se concluyó en la reunión de ministros de Educación en la Unesco: “La calidad se ha convertido en un concepto dinámico que se adapta constantemente a un mundo cuyas sociedades atraviesan profundas transformaciones económicas y sociales... Las antiguas nociones de calidad ya no son suficientes” (UNESCO: 2003).

De ahí la necesidad de construir indicadores de calidad estandarizados a nivel mundial, así como procedimientos para su implementación en las Instituciones.

El contexto político-económico nacional marcó la pauta para la asignación de recursos ordinarios y extraordinarios, así la mayoría de las veces el presupuesto destinado a Educación no creció en la misma medida que los índices inflacionarios, lo que provocó serios conflictos entre IES y gobierno.

¹⁰ La orientación hacia el cumplimiento de metas numéricas, por ejemplo el porcentaje de profesores con posgrado en las universidades, podría estar impulsando el relajamiento de los programas de maestría y doctorado bajo la modalidad de “fast track”, donde lo que importa es terminar sin importar como. Así se pueden engrosar las estadísticas oficiales pero sin la capacidad de los recientes posgraduados de haberse transformado como sujetos cualitativamente más capaces para producir y comunicar conocimientos. En otras palabras, no necesariamente un profesor con posgrado significa una elevación de la calidad de la docencia y la investigación.

Sexenio tras sexenio, el gobierno federal promovió diferentes planes educativos que contenían políticas específicas para el financiamiento. A partir de 1988 se utilizó *“el recurso del presupuesto para impulsar cambios de fondo en las instituciones de educación superior: obligar a la evaluación y ligarla con el presupuesto, sugerir y cuasi obligar a las instituciones a elevar los ingresos propios”* (López: 1996; 56). Desde ese momento y hasta la actualidad, la evaluación se convirtió en uno de los aspectos más relevantes para la asignación de presupuesto.

La aparición, en el ámbito educativo nacional, del tema de la evaluación se dio en un contexto en el que no fue posible desligarlo de connotaciones políticas, que en ocasiones ponderaron sus alcances. Se otorgo a la evaluación una connotación de resolución de los problemas de las IES, desde los estructurales hasta los financieros; bastaba con identificar los problemas centrales y las situaciones que enfrentaba cada institución, para transitar hacia la superación académica (Mendoza: 2002; 265), No obstante, en algunos sectores se llegó a considerar a la evaluación como una amenaza para la autonomía de las instituciones.

Las IES en su conjunto en un comienzo se dieron a la tarea de llevar a cabo estos procesos de evaluación (que más bien eran ejercicios de autoevaluación puesto que, ante el debate de la autonomía universitaria, ninguna autoridad federal o estatal podía exigir una suerte de rendición de cuentas promovida por evaluaciones de índole externa), con la finalidad de conocer mejor su situación, problemática y fortalezas.

Lo anterior sirvió como punto de partida para que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) propusiera al gobierno federal que, a partir de los resultados que se obtuvieran de las evaluaciones, se otorgaran apoyos concretos a las instituciones. Por lo que en este periodo las IES recibieron apoyos económicos adicionales para el desarrollo de proyectos específicos.

Así, el proceso de evaluación se convirtió en la herramienta fundamental para la renovación de la educación superior. La política educativa del sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994) tuvo como ejes fundamentales: *impulsar modelos de planeación, poner énfasis en la evaluación y llevar a cabo programas de financiamiento extraordinario.*

Un hecho importante a comienzo de los 90's fue que el sistema de evaluación quedó al arbitrio de cada institución, lo que hizo que este "procedimiento limitara bastante la posibilidad de utilizar eficazmente las nuevas formas de financiamiento como herramientas para conducir la política educativa a los objetivos precisos que demandaba la sociedad" (Zorrilla: 1995; 34).

El problema radicaba en que cada institución interpretó de diferente manera las políticas de evaluación, lo cual desencadenó prácticas poco favorables para el desarrollo y el mejoramiento de las culturas académicas en los diferentes campos de conocimiento. Por lo tanto, la principal interrogante en esos años fue saber si estos procesos de evaluación eran aplicados integralmente en las instituciones, o si se realizaban para cumplir con los requisitos que imponía la SEP, debido a que algunas instituciones asumían el proceso de evaluación como un *"requisito por cubrir para acceder al financiamiento del gobierno federal, de acuerdo con los criterios por él establecidos, hasta hacer de ella un medio institucionalizado, parte inherente del proceso de planeación y desarrollo universitario"* (Mendoza: 2002; 276).

La estrategia de modernización asociaba los resultados de la evaluación con la asignación de recursos adicionales; se premiaba a las instituciones que demostraran avances y resultados. Pero la manera de instrumentar estos procesos era una limitante para su desarrollo, ya que cada uno de ellos se segmentaba para atender áreas específicas de las instituciones. Lo que se esperaba era que el fomento de la evaluación diera como resultado el mejoramiento sustancial de la vida institucional.

1.3 El papel del Estado en el Financiamiento de las Instituciones de Educación Superior

Las décadas de los noventa representaron una etapa de modernización de la ES, pero también una fase de su progresiva articulación ante los factores de la economía y la política. Bajo tal panorama, “las políticas se vieron incluidas en un modelo de desarrollo acorde a las corrientes hegemónicas de la economía mundial y con un claro compromiso ante diversas entidades o acuerdos de carácter global y regional. Las políticas de la ES también respondieron a los procesos de modernización y racionalización de la gestión pública en México. En tal sentido, desde su implantación en 1982, el llamado “sistema nacional de planeación democrática” incluyó entre sus programas al conjunto de políticas dirigidas a la ES” (Casanova: 2006; 5).

Un balance sintético de este período tendría que reconocer la implantación de criterios para impulsar cambios en las IES. Cambios que, de acuerdo con el discurso oficial, se fundaron en criterios de calidad y eficiencia, y que lograron avances en los procesos de gestión administrativa y académica de las instituciones. Sin embargo, también se generaron efectos negativos, entre los que destaca el predominio de la racionalidad administrativa sobre el trabajo académico. En el ámbito macro del sistema, es imposible dejar de señalar que las políticas de la modernización tuvieron otros efectos como la contención de la oferta universitaria.

Como resultado de las políticas de ajuste del gasto público y las de reforma educativa, implementadas por los gobiernos conservadores de América Latina, la ES de muchos países de la región, enfrentó durante las dos últimas décadas una gradual, pero continua y significativa, reducción de su presupuesto (Gentili: 2001). Según la UNESCO, al mismo tiempo que la matrícula de las IES manifestó un crecimiento considerable, el financiamiento público disminuyó, y aumentó también la distancia, ya enorme, que distingue a los países desarrollados y países en desarrollo en materia de ES e investigación (UNESCO: 1995).

De este modo las IES fueron analizadas a partir de diferentes enfoques. Mollis (2003) reconoce la existencia de dos enfoques: el análisis

organizacional y el análisis histórico-social; el análisis organizacional, cuyo mayor referente es Burton Clark, se utiliza en los países desarrollados. El análisis histórico-social predomina en los países latinoamericanos y entre sus referentes pueden nombrarse a Cano y Mollis.

El análisis organizacional se caracteriza por su énfasis interno y sincrónico, en el que se da prioridad a la producción de conocimientos. Se analizan con detenimiento los procesos micro institucionales y se otorga relevancia a la diferenciación. El enfoque histórico-social enfatiza los elementos externos y diacrónicos; le da prioridad a las políticas públicas¹¹ y luego a los actores universitarios (profesores y estudiantes fundamentalmente); le otorga relevancia a los procesos macro por períodos y etapas; al sistema y a las relaciones de poder; tiene en cuenta el contexto social, político y económico que opera como fuente de transformación de las instituciones universitarias (Mollis: 2003).

Desde la visión del movimiento económico globalizador, la tendencia que priva en las IES es la organizacional, puesto que recurre al análisis micro institucional en términos de eficiencia, eficacia y productividad

La reforma del Estado, en tanto redefinición de la relación entre este y la sociedad, puede ser analizada a través del prisma de las políticas públicas, como expresión concreta de dicha relación. Para Cox (1993) las políticas de Educación Superior deben entenderse como cursos de acción gubernamental referidos a problemas del sector y su desarrollo. En este sentido, coincide con Aguilar Villanueva, (1993) quien señala que una política pública puede ser entendida como una decisión de una autoridad legítima conforme a procedimientos establecidos, que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, etc., con el fin de alcanzar algunos objetivos, a través de ciertos medios. Ahora bien, una política pública es un proceso que atraviesa por distintas etapas que sólo son distinguibles en el ámbito analítico: el ingreso en las agendas social y gubernamental; la definición del problema; la decisión del curso de acción; la implementación y la evaluación, que propicia la

¹¹ Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos (Peters: 1982; 142)

retroalimentación del proceso. Sin embargo, un enfoque interactivo, en tanto superador de los enfoques socio-céntricos o estado-céntricos (Hall: 1993), considera a las políticas públicas como el resultado de complejas interacciones entre diversos actores.

Pallares (1988) señala que al concepto genérico de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

- 1- “Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisional. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
- 2- Los casos de ‘inacción’. ‘Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo’
- 3- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido ‘generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales” (Pallares: 1988; 141).

El desarrollo de un país depende, de su capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas públicas que incidan en el desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la conformación de un Estado: incluyendo a los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades. Solo la plena convivencia produce la estabilidad en el sistema político, social y económico, que por consecuencia, genera el impulso necesario que conduce a un desarrollo suficiente para situar a los países en posición de competitividad, con en el ámbito mundial. Por tanto, las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública. La elaboración de Políticas Públicas sanas, eficientes y capaces de responder a los problemas sociales darán como resultado un Estado capaz de mantener los equilibrios necesarios para afrontar las dificultades que se presenten.

Frohock (citado por Ruíz: 1995; 15) menciona que una política pública es una práctica social, y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o bien, establecer incentivos

de acción colectiva entre aquellos que comparten metas. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político (Latapí: 2004). Siguiendo con esta línea, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución, entonces no cumple con su función primordial, que es la de atender los problemas comunes.

Entendiendo por políticas ciertos modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad. Suele denominarse políticas de Estado a las que muestran un carácter irreversible, porque implican un mayor compromiso del Estado con ellas.

Lo característico de una política de Estado está dado por su contraste con una política meramente gubernamental, o sea, definida y ejercida por el gobierno en turno. El rango de política de Estado le es atribuido, en primer término, por su mayor estabilidad temporal, la cual, a su vez, se asocia con otros requisitos:

- Que el Estado, a través de sus distintos órganos, se involucre en su propuesta y formulación.
- Que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición), que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo.
- Que el público, particularmente los grupos ciudadanos, afectados por ella, la conozcan y, en términos generales, la acepten.
- Que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto a ella, de parte de las autoridades responsables de aplicarla.

Como ejemplos de políticas de Estado en materia de educación ancladas a la legislación, que se hallan en la Ley General de Educación (LGE), existen las siguientes:

- las estrategias para alcanzar la equidad educativa (Art. 33),
- la función compensatoria de la federación (Art. 34),
- la participación social en las escuelas (Arts. 65-73),
- las disposiciones sobre evaluación (Art. 47, IV),

- la obligación de dar a conocer los resultados de las evaluaciones (Art. 50)
- aportar a la educación recursos crecientes en términos reales (Art. 25) (Latapi : 2004).

El rango de política de Estado, por supuesto, no es irreversible; puede ser modificado o abrogado por las instancias gubernamentales, según su naturaleza; pero ser aceptadas como de Estado y no sólo como gubernamentales, les confiere mayor estabilidad temporal, mayor confiabilidad, respeto a su cumplimiento y, en general, un mayor compromiso de todos los actores involucrados en ellas, particularmente de los actores políticos (Partidos).

Es importante abordar aquí el concepto de arena o campo, en tanto espacio donde se realizan las interacciones de negociación y conflicto en torno a una cuestión relacionada con las políticas públicas. Para plantearlo será necesario explicar que hay un juego de poder que se realiza en la arena de las IES, entre los diversos actores, con intereses diferentes y distintas capacidades y recursos. (Cox: 1993). Las políticas sobre la Educación Superior son, entonces, el resultado de fuerzas diferentes y en conflicto.

Siguiendo a Cox (1993) es necesario determinar en qué medida las políticas encaradas por el Estado, a través de sus aparatos, producen efectos o impactos en el objeto de su acción. Para ello es necesario abordar los dos lados de la relación, es decir, tanto las organizaciones de la ES como las políticas que le atañen y sus características.

En este sentido, conviene destacar que el Estado cuenta con diversos instrumentos para incentivar a las instituciones a cambiar. La cuestión radica en si se produce o no un acoplamiento entre lo que los actores del Estado quieren y lo que los actores universitarios hacen. El éxito o fracaso de la política, según Clark (citado por Cox 1993), tiene que ver con dos grandes dimensiones de las IES: el *principio de integración*, por un lado y el *conocimiento procesado por las instituciones*, por el otro. La primera de ellas se refiere a los arreglos de *poder*; la segunda hace referencia a que las características epistémicas de una disciplina influyen en su penetrabilidad o la

imposibilidad de ella. En suma, el éxito o el fracaso de una política, en este ámbito, se debe analizar, en esta perspectiva, teniendo en cuenta estas dos dimensiones.

Los procesos de privatización implementados por las administraciones neoliberales en México han reducido el financiamiento de la oferta educativa, que se manifiesta en una disminución progresiva de la inversión en recursos humanos y en infraestructura básica, aunque también es cierto que se ha promovido la reasignación de partidas presupuestales que, en algunos casos, sufrieron un significativo aumento, tal como lo evidencia la implementación de políticas nacionales de evaluación o el diseño de costosas reformas curriculares.

La política educativa no es sólo el resultado de la decisión del Estado para producir un servicio educativo específico. Involucra adicionalmente, a lo largo del tiempo, un proceso burocrático y social. Su estudio admite, como el de cualquier política pública, una doble perspectiva. La primera es la de analizar "las fallas" o "errores" de dicha política; diagnosticar los problemas, y posteriormente recomendar soluciones. La segunda perspectiva trataría de separar los elementos que llevaron a concebir una política en determinada dirección y el complejo proceso que pretendió instrumentar dicha política (misma que con el paso del tiempo se altera por factores ajenos al diseño de la política). Puede decirse que la segunda perspectiva de la política pública considera que, entre la función que definieron los tomadores de decisiones (planeadores), los insumos y el producto real, no media -para fines prácticos- una relación inmediata o automática.

La segunda perspectiva es particularmente conveniente revisar para el caso de la política de educación superior en México. Si se acepta que el sistema de educación superior que hoy existe es fundamentalmente el producto de dicha política, habrá que remontarse a los años en que se reconstruyeron las bases del desarrollo económico y social del país para rastrear el origen de aquella política, cuya premisa era construir un SES.

Los principales actores que participan en la ES y en las políticas para este campo son las IES, el gobierno (representado por agencias específicas) y la sociedad (usuarios de los servicios educativos).

A finales de la década de los 90 el subsidio se asignaba principalmente con base al desarrollo histórico y en el caso del FOMES y del PROMEP la asignación se realiza en función de planes o proyectos de desarrollo y no sobre la base de resultados de una evaluación o de indicadores de desempeño. Es decir, evaluar se estableció como requisito, pero los resultados no se tradujeron en criterios para el financiamiento. Así mismo, la evaluación se introdujo dentro del contexto de expansión sin regulación (De Vries: 2000; 26).

Todo parece indicar que los procesos de evaluación simplemente han transmigrado, sin mayores problemas, en automático. Al final de esta década la evaluación parece ser parte de la rutina. Esta se estableció como un requisito en la competencia por los recursos del gobierno federal, remitiéndose al él, exclusivamente al gobierno, como agencia financiera y no como mecanismo para informar sobre la calidad (De Vries: 2000).

La búsqueda de indicadores cuantitativos que permitieran asignar fondos, y dar un seguimiento administrativo, reemplazo a la evaluación en la agenda inmediata del gobierno.

El financiamiento de la educación en los últimos años, ilustra los cambios en el presupuesto, haciendo evidente la tendencia a afectar cada vez más las asignaciones destinadas a los niveles educativos incluso en el básico cuyo carácter es obligatorio y gratuito que a gastos de carácter administrativo: lo que pone de relieve la manera en que al margen de los objetivos de política, la estructura burocrática no puede ser vulnerada antes que otros rubros propiamente relacionados con el servicio educativo.

En las IES mexicanas no se conoce con certeza cuál es la magnitud y desarrollo de la problemática vinculada con este indicador. Es pertinente proponer que se realicen estudios sistemáticos de todos los factores que inciden en éste indicador, para que a partir de los resultados sea posible elaborar las aportaciones necesarias para su optimización.

CAPÍTULO 2

FINANCIAMIENTO, INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU RELACIÓN CON LA EFICIENCIA TERMINAL

Actualmente la asignación de presupuestos a las Instituciones de Educación Superior (IES) depende en gran medida de las acciones de cabildeo que se realicen al interior del Congreso de la Unión. Muestra de ello son las negociaciones que ha tenido ANUIES con ésta misma instancia

Por lo tanto, en el presente capítulo abordaremos como puntos centrales los siguientes:

- El cabildeo y su influencia en la definición de los presupuestos asignados a las IES

- Indicadores de desempeño, los cuales asumen dos configuraciones distintas: como estrategia de evaluación del desempeño institucional y como evidencia de la eficiencia y eficacia en los procesos institucionales.

- ET como un indicador de desempeño dentro de las políticas educativas

2.1 Nuevas arenas políticas y estrategias emergentes en la negociación de los presupuestos asignados a las Instituciones de Educación Superior Públicas Mexicanas

*Cabildeo*¹², es el término que podemos entender como toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones políticas del Gobierno y/o el Congreso, llevada a cabo por un grupo, a favor de sus intereses, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, quienes reciben un pago, compensación o beneficio por dicha labor.

Gomora por su parte define al cabildeo como la “actividad que se realiza para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental o para influir en un actor con poder de decisión. Dentro de la práctica parlamentaria el término se refiere a negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a favorecer alguna iniciativa que después se convierta en ley” (en Heredia: 2004; 52-53)

El cabildeo son los actos individuales o de grupo (con intereses heterogéneos y específicos) que pretenden influir en la toma de decisiones de la esfera política. Es promovido por intereses *económicos, profesionales y de la sociedad civil*; a título personal, representando a clientes o sin fines de lucro; se realizan a través del establecimiento de comunicación directa, ofreciendo información detallada y exclusiva para quienes cuentan con el poder de decisión sobre los temas que se desea influir.

Así el cabildeo puede abordarse para su análisis desde distintos acercamientos:

- Como un derecho de cualquier ciudadano en una democracia
- Como práctica antidemocrática

¹² El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define al cabildeo, como “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”

El cabildeo, en una democracia en la que todos los intereses confluyen en el Congreso, es un elemento esencial para poder esbozar y presentar argumentos técnicos válidos que garanticen una decisión política adecuada.

El cabildeo se puede entender también como un proceso de negociación en las decisiones públicas o para la elaboración e implementación de políticas públicas. Aguilar Villanueva afirma que:

“Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano como muchos otros gobiernos, pudo operar de esa manera por que contaba entonces con una red de organizaciones políticas y sociales obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés del gobernante (...), el pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia de las sociedades abiertas” (Villanueva: 1996; 30).

Desde la mirada del autor se puede entender que una política pública es un comportamiento propositivo intencional, planeado y no simplemente reactivo o casual, es decir, que tiene intención de alcanzar ciertos *objetivos* a través de ciertos *medios*, en cuya definición participa cada vez más la sociedad civil.

Ahora bien, *el cabildeo abarca toda acción de negociación, para muy diversos fines: conciliar intereses, lograr acuerdos, impulsar proyectos y leyes, neutralizar políticas, modificar las percepciones sociales; lograr consensos entre las fuerzas políticas y los poderes políticos, entre otros fines.* (Lerdo de Tejada y Gomina: 2004; 35).

En este sentido al cabildeo se le puede conceptualizar en dos variantes:

- “El cabildeo abierto”, que corresponde a una práctica benéfica del lobbying, ya que requiere como condición la existencia de sociedades democráticas, la pluralidad de representación en el Congreso, como resultado de una alta competencia política y la transparencia en el debate público, es decir, cuanto mayor es la transparencia con la que se

plantean las posiciones de los actores involucrados, y se llevan a cabo las negociaciones políticas, el cabildeo tiene un mayor impacto en los asuntos legislativos para un interés social (Reyes:2000;151) En este proceso el debate público es necesario y en él deben estar presentes las distintas opiniones de los grupos sociales, de este modo, en una sociedad plural y democrática la práctica de cabildeo resulta normal cuando todos los actores pueden participar.

- “El cabildeo como negociación cerrada”, que a diferencia del anterior, se da cuando impera la corrupción, existe menos transparencia en el actuar público de los actores internos y externos al Congreso, y solamente interactúan, con los legisladores y grupos de interés privados que persiguen fines de lucro, o bien, con personas de gran poder económico, quienes persiguen fines empresariales y/o personales. Este tipo de cabildeo puede poner en riesgo al sistema democrático y desvirtuar el trabajo de los miembros del Congreso que toman decisiones que sólo benefician a unos pocos, en función de su poder económico/político.

Un fenómeno nuevo, en torno a las acciones derivadas del concepto, es el relacionado con el surgimiento de cabilderos profesionales. Cada vez más en el medio político de México firmas de asesoría, consultoría y cabildeo político, ofrecen sus servicios a empresas y grupos de interés. Algunas de ellas pertenecen a ex funcionarios públicos o a antiguos legisladores, quienes han sistematizado el *know how* del cabildeo con base en la experiencia adquirida durante los años pasaron en los escenarios políticos, nacionales e internacionales.¹³

De esta manera, quienes se han especializado en el tema del cabildeo, ofrecen sus servicios profesionales, con las ventajas que esto tiene, en la sociedad democrática que lo justifica. Respecto a este tema, Galaviz señala:

¹³ Por ejemplo, Sebastián Lerdo de Tejada y Luís Antonio Gomina, autores del libro “Lobbying en México”, miembros del PRI, ex funcionarios públicos y ex congresistas, son los socios de la primera firma de lobbying en el país.

“Los beneficios principales del cabildeo están relacionados con el intercambio de información entre grupos de interés(...) El cabildeo permite que en el debate público se tome en cuenta la intensidad de la opinión manifestada a través de la cantidad de tiempo y recursos que invierten para hacerse oír (Galaviz: 2006; 109)

Desde ésta postura es posible considerar que los beneficios se convierten en la función principal del cabildeo: proporcionar información a quienes toman decisiones para orientar el voto de los legisladores. En un régimen democrático la existencia de un sistema de cabildeo abierto a la ciudadanía y a la sociedad tiene ventajas adicionales: propiciar la participación de grupos de la sociedad en los asuntos públicos, al fomentar su interés en los temas que se debaten y que les incumben; contribuye a que las instituciones políticas estén más pendientes de los problemas que afectan a la población, cada vez más exigente en sus demandas; fomenta la transparencia y la rendición de cuentas del Congreso y del Ejecutivo al estar más vigilados por la sociedad; y abre oportunidades a los grupos minoritarios para expresar sus puntos de vista (Galaviz: 2006;109-110)

Las negociaciones se establecen tanto con el Ejecutivo como con el Congreso, pero como ya se mencionó, en un contexto de división real de poderes y de pluralismo político adquiriendo mayor peso para la definición y aprobación de las políticas públicas. La Cámara de Diputados y el Senado de la República son los espacios de representación por excelencia, ya que cuentan con la legitimidad que les otorgó el voto de los ciudadanos

Cabildeo en la oscuridad

El cabildeo ha sido objeto de sospecha por parte de la opinión pública, pues se le asocia a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés privado, con mayor poder económico, político u organizativo. Esta forma de negociación política está presente en México, con reglas no escritas y algunas escritas, aunque opacas. Las iniciativas derivadas de este tipo de negociaciones, se generan en el Congreso por parte de los legisladores.

Bajo el mandato del presidente Vicente Fox, el cargo del Ejecutivo perdió, además de influencia, credibilidad. Considerando que, de manera tradicional, el Presidente podía dictar órdenes al Congreso, a partir de la alternancia representada por Vicente Fox, debe negociar con los legisladores el apoyo para su agenda. Sin embargo, algunos aspectos del Poder Legislativo de México pueden complicar los esfuerzos del cabildeo (Mendoza: 2007; 19).

Desde 1997 la dinámica y la lógica de las negociaciones al interior del Congreso se ha transformado, debido a que ningún partido político tiene mayoría en la Cámara de Diputados, y a partir del 2000 ocurre lo mismo en el Senado. Es muy posible que dicha fragmentación persista en las futuras elecciones. Otra consideración es que la reelección consecutiva de legisladores está prohibida por la Constitución desde la década de 1930, por tanto, el hecho de que cada tres años (Cámara de Diputados) y cada seis (Senado) cambia por completo la composición de las cámaras respectivas, dificulta la relación de los cabilderos con los legisladores, y es muy poco claro quién es el congresista con mayor influencia.

El cabildeo en el México del siglo XXI

El año 2000 significó para México una importante transformación en el ámbito político económico y social por la derrota en las elecciones presidenciales del año 2000 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismo que por más de 7 décadas gobernó al país sin un verdadero contrapeso.

No obstante el gobierno del presidente Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), no logró acuerdos con los representantes del régimen anterior, situación que lo orilló a gobernar contra el PRI, contra el Partido de la Revolución Democrática (PRD), e incluso en algunas ocasiones contra fracciones de los propios partidos que lo llevaron al poder.

La conformación del gobierno y la distribución de curules en las Cámaras de Diputados y Senadores impidieron que las iniciativas de corte neoliberal se aprobaran. En medio de este escenario surgieron nuevos movimientos sociales, organizaciones civiles, uniones campesinas y sus

protestas callejeras; (en los últimos años se han sumado a nuevas manifestaciones, de los antiguos movimientos, caracterizados a lo largo de su historia por el corporativismo, promovidas por el sistema de políticas privatizadoras que, al establecer una restricción del gasto social, han reducido los beneficios para los miembros de dichas organizaciones), situación crítica donde surgió el cabildeo como herramienta de acción política, que implicó a lo público, es decir, se utilizó como el medio con el que se dirimieron asuntos de interés general, contemplando la negociación como vía para dirimir los conflictos. “En suma, a través del cabildeo los particulares tratan de formular y desarrollar políticas, con el fin de encarar problemas públicos, en medio de un escenario político de actores diferenciados” (Mendoza: 2007).

Uno de los problemas que se ha suscitado, de manera más evidente, en torno al cabildeo en México está relacionado con el hecho de que, al no contar el Congreso con mecanismos suficientemente abiertos para la concertación de espacios de cabildeo y un código de ética para los legisladores, la centralización de la toma de decisiones en el Congreso obliga a los grupos de interés a reunirse sólo con interlocutores legislativos clave, al interior de los grupos parlamentarios. Esto implica una dinámica excluyente, no sólo de la vigilancia de la ciudadanía, sino muchas veces de los mismos legisladores. No existe ningún tipo de restricción o reglas de conducta de los cabilderos para manifestar su interés frente a los legisladores, ni se regula el trato que los representantes pueden conceder a éstos.

En México, el cabildeo ha sido objeto de desprestigio, por el grado de corrupción que llegó a manifestar, puesto que se le equipara al tráfico de influencias, que logra que se tomen decisiones en una dirección definida. Sin embargo, recientemente se le empieza a reconocer como una manera formal, legal y válida de lograr que los intereses privados sean evaluados como intereses públicos, sin que esto signifique intentar obtener beneficios ilegales. Así pues, el cabildeo puede ser concebido como un derecho ciudadano para influir en los poderes públicos.

Cabildeo y Financiamiento

El cabildeo se concibe como una acción que influye de manera determinante en la asignación de presupuestos y el financiamiento para la Educación Superior. En México, el Estado también ha visto en las políticas de financiamiento un instrumento para intervenir y orientar el rumbo de las IESP (Vélez Cardona: 2002), no obstante, la preeminencia que tienen los factores políticos en las asignaciones presupuestales, implica también que para comprender como funciona es necesario tomar en cuenta el papel que juegan los grupos de interés en la determinación de dichas políticas. Es a través de los conflictos que se generan, por la obtención de recursos, que pueden distinguirse las prioridades del grupo gobernante; pero también es posible diferenciar los intereses que defienden los diversos grupos que tratan de incidir en la ES.

Durante las últimas décadas las políticas de financiamiento en nuestro país se han utilizado como un dispositivo de ordenamiento institucional, en lo que algunos autores han dado en denominar: “autonomía regulada”, lo que ha producido cambios que han dado paso a nuevos mecanismos de regulación (Ibarra: 1998), que tienen la finalidad de conducir a las instituciones de acuerdo con lo establecido en las estrategias y programas gubernamentales. Readings (1996) señala que estos cambios han tendido a desplazar a la universidad como referente cultural básico de la sociedad, para constituirla en una “moderna corporación burocrática”. (citado en Ibarra: 1998)

Por su parte, Brunner advierte que las reformas aplicadas a los sistemas de ES están reconfigurando “un nuevo contrato entre el Estado, la sociedad y las IES y constituyen una seria amenaza a la caracterización de la universidad como portadora del bien común” (Brunner: 1997; 23), pues mediante estas reformas está emergiendo una nueva universidad, con prácticas que operan con la lógica del mercado y que dotan de rasgos mercantilistas sus funciones. En la misma perspectiva, Mollis resalta que las IES están siendo arrojadas a las fuerzas del “todopoderoso mercado” (Mollis: 2003; 9). Aunque algunos consideran que estos procesos significan el “declive del poder del Estado y el ascenso del mercado” (Delanty: 2002), por lo que se hace necesario considerar

que éstos modelos no se crearon en el vacío, ni son producto de la casualidad, representan un esfuerzo coordinado entre el Estado y amplios grupos de interés que procuran hacer de las IES sean más flexibles y orientadas a crear la condiciones de lo que algunos han llamado “Capitalismo Académico” (Slaughter y Leslie: 1997).

En los últimos años, la ANUIES se ha convertido en uno de los principales actores en el debate, intercediendo a favor de la participación del Estado, proponiendo estrategias y mecanismos alternativos de financiamiento; por lo que en este momento este último ha establecido una relación de diálogo e interlocución y ha proseguido con la instrumentación de políticas que no lo alejan de su responsabilidad financiera con la ES; antes bien, queda claro que en los últimos años ha habido una creciente participación por parte de él en los presupuestos a favor de la ES, puesto que hoy las IES públicas atienden a más estudiantes y han incursionado en acciones de mejoramiento de la calidad.

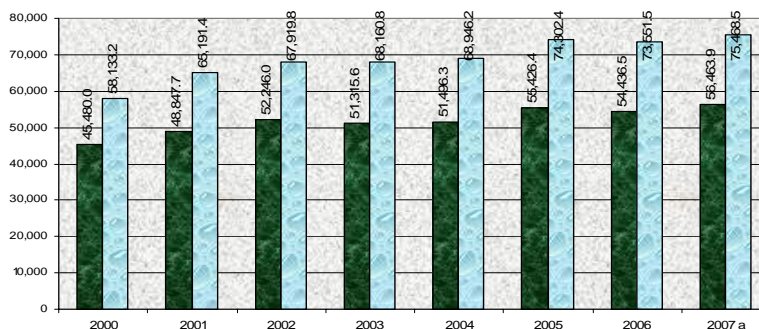
No obstante no basta con el aumento de la oferta, pues es necesario contar con los recursos económicos y materiales necesarios para que las IES puedan alcanzar niveles de calidad en las actividades que realicen y, simultáneamente ejerzan, con mayor eficiencia y transparencia, los recursos que la sociedad les canaliza para tal efecto. También se requiere de un nuevo esquema de financiamiento que, en un contexto de certidumbre, asigne los recursos con toda transparencia y objetividad más allá de situaciones coyunturales.

Pese a las constantes declaraciones gubernamentales sobre la prioridad de la ES, la ciencia y la tecnología, se carece de una visión presupuestal de mediano y largo alcance, sobre el significado de invertir para el futuro del país en estos rubros. La inexistencia de una política de Estado en materia de financiamiento provoca que el gasto federal que se destina a la ES, no cuente con fuentes indisolubles y estables de financiamiento, y de manera adicional, que éste quede sujeto a presiones políticas y a los estrechos márgenes presupuestales de cada ejercicio fiscal, de ahí que el reclamo central, hoy compartido por muchos actores desde las IES, la comunidad científica, el

Legislativo y hasta el propio Ejecutivo, sea definir una política de Estado en materia de financiamiento (Mendoza: 2007).

Un avance de innegable importancia es el acuerdo obtenido en el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, de la ANUIES, para contar con un modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario, para las Instituciones públicas de Educación Superior, que fue incorporado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006 y 2007. En el año 2006 se canalizaron \$549 millones de pesos y para el año 2007 se aprobaron \$1,150 millones. *“Este modelo tiene el propósito de reconocer el desempeño institucional y al mismo tiempo cerrar brechas de financiamiento entre las instituciones, y está sustentado en fórmulas con indicadores de matrícula y de calidad que le dan plena transparencia”* (Mendoza: SES 2007)

Gráfica 1
Evolución del gasto federal en ES y en ciencia y tecnología*
(Millones de pesos de 2006)



a = aprobado.

Fuente: Javier Mendoza Rojas; elaborado con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006, Cuenta Pública de los años 2000 a 2006, y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007.

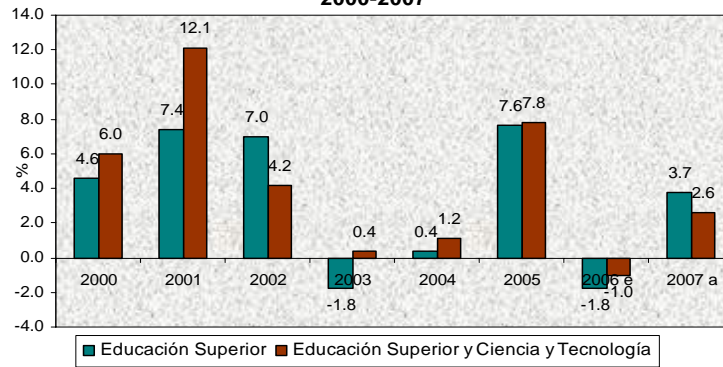
*Se consideran los recursos asignados a las subfunciones presupuestales de ES y posgrado.

Nota: Cifras deflactadas con el índice de precios implícitos del PIB del Sexto Informe de Gobierno, 2006.

En 2006 el gasto federal en ES alcanzó el 0.60% del PIB y el presupuesto federal aprobado para 2007 se situó en el mismo porcentaje. El gasto estatal se estima en el 0.16% del PIB, lo que arroja un total de gasto público equivalente al 0.76%. Si también se consideran los recursos fiscales asignados a la función de ciencia y tecnología, como se reporta en los informes de gobierno, el gasto federal alcanzó en 2006 el 0.80% del PIB, porcentaje que se mantuvo con el presupuesto aprobado para 2007 (Gráfica 3).

Gráfica 2

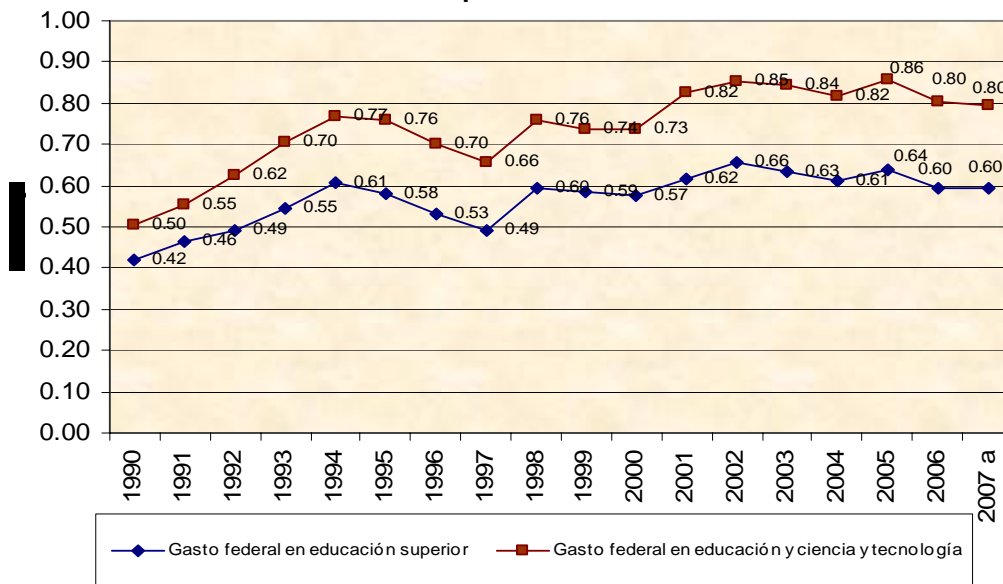
Tasas de crecimiento anual del Gasto Federal en Educación Superior y Ciencia y Tecnología, 2000-2007



Fuente: Javier Mendoza Rojas; elaborado con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006, Cuenta Pública de los años 2000 a 2006, y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007.

Gráfica 3

Gasto federal en educación superior y ciencia y tecnología respecto al PIB

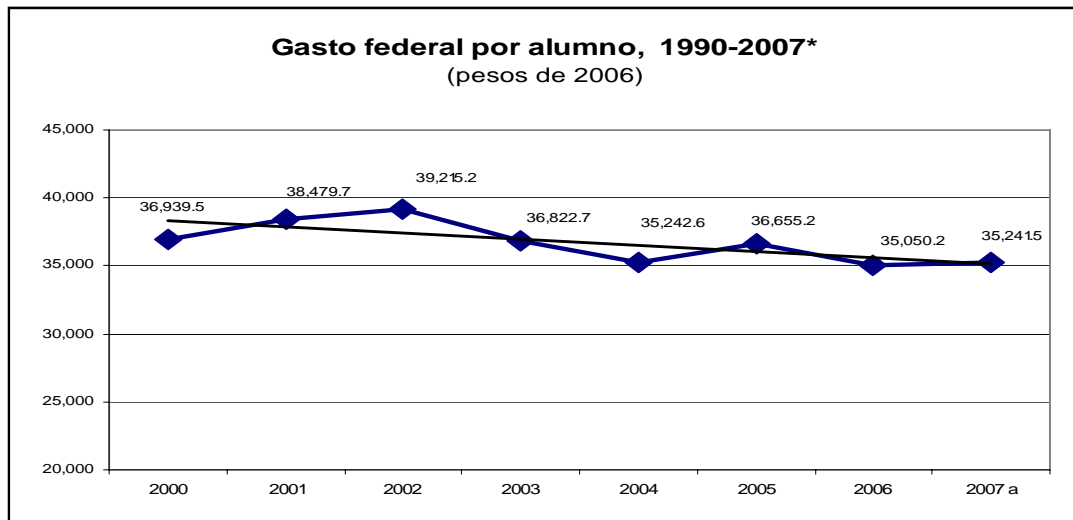


a = aprobado.

Fuente: Javier Mendoza Rojas; elaborado con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006; Cuenta Pública de la Hacienda Federal de los años 2000-2006 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007.

El gasto en ES por alumno (en pesos de 2006) tuvo una disminución, al pasar de 36,940 pesos, en el año 2000, a 35,050 pesos, en 2006 (Gráfica 4). Mientras que en los países más industrializados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el gasto por alumno en ES, considerando la inversión pública y privada, es superior a 7,000 dólares, llegando en el caso de Estados Unidos a 18,574 dólares, mientras que en México dicha inversión equivale a 5,300 dólares.

Gráfica 4



* No incluye educación normal y considera las sub funciones presupuestales de ES y posgrado.
a = aprobado.

Fuente: Javier Mendoza Rojas; elaborado con cifras del Sexto Informe de Gobierno, 2006 y del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2007.

El rango de variación del índice del subsidio ordinario total por alumno entre las IES públicas estatales oscila entre 12 mil y 54 mil pesos (Tabla 1). El presupuesto destinado a las IES alcanza hasta los 74 mil pesos por alumno. Evidentemente, en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), por el peso que tienen a nivel nacional en las áreas de investigación y extensión y difusión de la cultura, un porcentaje significativo de su presupuesto se destina a estas funciones. No obstante

esta acotación, las disparidades son evidentes, lo que muestra una situación de inequidad. Por su parte, las instituciones tecnológicas se encuentran rezagadas respecto al sistema universitario.

Tabla 1
Subsidio total por alumno en las IES públicas estatales
(Miles de pesos)

Universidad	Subsidio por alumno*	Universidad	Subsidio por alumno*	Universidad	Subsidio por alumno*
UABJO	11.7	Promedio UPES	28.4	UABC	34.9
UAGro	15.5	UACHIH	29.4	UACoah	35.6
UAEH	18.5	UAN	28.8	UGTO	35.9
ITSON	19.4	UAQ	29.8	UABCS	36.0
UJAT	19.8	UAZ	30.1	UCOL	38.0
UdeG	20.8	UACJ	30.2	UACAMP	40.8
UAS	21.6	UANL	31.2	UASLP	41.6
UMSNH	21.7	UAA	32.2	UQROO	50.4
UATlax	22.8	UAEMOR	32.5	UNACAR	51.1
UAMEX	24.6	BUAP	33.8	UV	51.6
UJED	26.2	UNISON	33.9	UADY	54.9
UNACH	27.0	UATam	34.7		

Fuente: Javier Mendoza Rojas; elaborado con datos de matrícula y de financiamiento de la Subsecretaría de Educación Superior, correspondientes a 2005.

En el documento de la ANUIES, “Consolidación y Avance de la Educación Superior en México” (2007), se presentan diversas propuestas en materia de financiamiento una de ellas, es la definición de una política de Estado para el Financiamiento de la Educación Superior, La Ciencia y La Tecnología, resultante de un pacto nacional entre los tres órdenes de gobierno, los poderes ejecutivo y legislativo, las comunidades académicas y la sociedad. Se propone una política, plasmada en la Ley, que dé sustento a nuevas bases y reglas que den certeza y certidumbre al proceso de reforma del SES, bajo los principios de institucionalización, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad y reconocimiento al desempeño institucional y a la calidad. Adicionalmente se ha propuesto establecer acuerdos entre las IES y los poderes ejecutivo y legislativo, con la finalidad de definir nuevas bases y reglas de financiamiento de la ES pública, que den certeza y certidumbre al proceso de reforma del sistema, a través de la distribución de los recursos públicos con

claridad y transparencia, y garantizar el crecimiento estable y sostenido del financiamiento público.

En éste mismo documento se señala la necesidad de establecer reglas claras en la formulación y las negociaciones anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de evitar la discrecionalidad del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados en la asignación de los recursos a las IES para superar la actual dinámica de cabildeo presupuestal que desgasta a los funcionarios responsables de las IES y centros de investigación.

Si bien es cierto que la responsabilidad del Estado con la educación, está marcada en el artículo 3º de la Constitución Mexicana, que define en su fracción 5ta:

“Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y la ES- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”;

las interpretaciones a la Constitución pueden ser diversas, la fracción mencionada conjuntamente con la 4ta, que indica:

“Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Hay pocas dudas sobre la obligación del Estado a otorgar los recursos suficientes y necesarios para la operación de las IES públicas, sin embargo, a pesar de que el gobierno federal ha procurado no eludir su responsabilidad financiera, hasta la fecha no se ha concretado este propósito. Durante los últimos años, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha jugado un papel importante como contrapeso en las decisiones del gobierno federal, respecto al tema, puesto que ésta instancia ha sido la principal responsable, de los incrementos al presupuesto de las IES públicas. En el período comprendido entre 2000 y 2007, el monto del financiamiento se ha recuperado y ha crecido año con año en términos reales (como lo muestran los trabajos más recientes de Mendoza Rojas). En la situación del financiamiento a las IES en nuestro país, por un lado, el gobierno federal que procura recortar el financiamiento a

las IES; y por el otro, el Congreso de la Unión funge como contrapeso al poder ejecutivo y sale en defensa del presupuesto.

Lograr un esquema de financiamiento adecuado podría abrir posibilidades para que las IES pudiesen responder de mejor manera a los nuevos requerimientos del contexto, permitiría mejorar la infraestructura, y adecuar el equipamiento para hacer frente a los retos del futuro, sin embargo, los recursos económicos asignados, siguen siendo insuficientes y persiste un debate que no contribuye a la solución de los conflictos de ellas, permaneciendo los problemas de financiamiento aunados a las deficiencias de organización y operación institucional, como los de primer orden.

Un punto de especial importancia en el marco del federalismo, es incrementar la participación de los gobiernos estatales en el financiamiento de las IES públicas en las entidades, con participación por debajo de la media nacional asegurando que los porcentajes de subsidio provenientes de ambos niveles de gobiernos se cumplan en forma rigurosa y que los recursos aprobados se ejerzan en tiempo y forma.

2.2 Indicadores de desempeño universitario, subsidio extraordinario y los fondos de apoyo para las Instituciones de Educación Superior

El análisis de la categoría “Indicadores de Desempeño Universitario” es necesario, debido a que ésta se encuentra estrechamente vinculada a los procesos de financiamiento, puesto que de la evaluación de dichos indicadores depende en gran medida la asignación de presupuestos, ya que éstos respaldan la rendición de cuentas. Por tanto es necesario reconocer que en los últimos años se ha avanzado de manera importante en la construcción de fuentes de información sobre el sistema universitario y en el acceso transparente a la información.

El punto de partida en el análisis de la relación entre financiamiento y desempeño es de carácter fundamentalmente conceptual, mismo que se tratará de explicar a través de la indagación de las siguientes preguntas.

- ¿Qué se entiende por indicadores de desempeño?

- ¿Cómo se puede identificar y diferenciar el cumplimiento de los indicadores y la negociación política de las reglas?
- ¿Existen reglas claras para el financiamiento público de la ES?
- ¿Las IES cuentan con los mecanismos e instrumentos específicos para medir el desempeño institucional?

A través de éstas interrogantes se trastocan distintos puntos en el contexto político-educativo:

1) La influencia del entorno político y de las políticas que contribuyen a la formación de las reglas, formales e informales, del financiamiento público a la ES y a los patrones políticos de negociación, entre las IES y los gobiernos locales y federal.

2) La existencia de sistemas de ES con distintos regímenes político-administrativos y reglas diversas de desempeño, así como gobiernos que intentan influir en mayor o menor medida en la configuración de dichas reglas, que actúan en diversas arenas de negociación con intereses y actores específicos;

3) La necesidad de colocar la discusión sobre el financiamiento público y el autofinanciamiento institucional en el marco más amplio de la corresponsabilidad social por la ES;

4) La diferenciación entre subsidios ordinarios y extraordinarios; sus efectos en la capacidad de diversificación y descentralización de los programas; las decisiones y recursos de las instituciones y del sistema: *la (discreta) importancia de la reglas.*

Diversidad y control de los indicadores

“El largo proceso de expansión anárquica de las instituciones y los sistemas de ES en México que ocurrió en los años sesenta y setenta, dio como uno de sus resultados más evidentes la configuración de varios regímenes político-administrativos en los sistemas estatales y las instituciones públicas y privadas que los componen. Dichas configuraciones representan intereses no sólo saludablemente diversos sino también en ocasiones

fatalmente encontrados”. (Acosta: 2002; 10) Las divergencias entre las IES públicas con el gobierno local y/o con el sector privado; o entre las instituciones tecnológicas federales con las IES públicas o privadas; o la desarticulación entre los diversos conjuntos institucionales constituyen manifestaciones de tensiones y conflictos acumulados desde hace largo tiempo, y que en los años noventa se agudizaron (como en el caso de Jalisco)¹⁴, o, en caso contrario, se resolvieron en nuevos arreglos institucionales a nivel local (Guanajuato)¹⁵. Para las autoridades públicas, locales y federales, el manejo de esa diversidad de tensiones constituye una tarea estratégica para ubicar los conflictos y la competencia en una perspectiva de cooperación. “Una coordinación pública eficaz y legítima de la educación superior al nivel local es uno de los desafíos cruciales de los gobiernos estatales y las instituciones de educación superior” (Acosta: 2002; 11)

En este período (los noventa), fue posible advertir el hecho de que el congelamiento de las cuotas y del financiamiento público en la ES mexicana, significó consolidar la histórica desigualdad que caracteriza el acceso y la distribución de los beneficios del sector. Aunque se logró avanzar en muchos casos en la desmitificación de la “gratuidad” de éste nivel educativo y en algunas instituciones públicas las cuotas siguen siendo simbólicas además de que la gestión de recursos adicionales ante fuentes no públicas, continua siendo muy débil, esta situación, limita la capacidad institucional para desarrollar estrategias de innovación y consolidación de procesos académicos y de vinculación contextual (social y laboral) debilitando la noción de corresponsabilidad social en el desarrollo de la ES.

Las relaciones entre financiamiento y cambio parecen reforzarse cuando existen acuerdos y compromisos claros, sin embargo, las restricciones financieras que padece el sistema de ES limitan poderosamente las posibilidades de inducir cambios profundos en las instituciones y en lo

¹⁴ En casos como el de Jalisco, esos espacios se han caracterizados por convertirse en una suerte de caja de resonancia de los conflictos entre los actores de la educación superior, o donde se convierten en espacios políticos sin políticas, habitados y en ocasiones capturados por los intereses de las instituciones locales

¹⁵ En el transcurso de los noventa, hubo casos como el de Guanajuato, donde la COEPES, que se constituyó y “reconvirtió” como una Asociación Civil, funcionó como un organismo eficaz para tomar decisiones de política pública para el sector de educación superior del estado.

Este contraste entre una y otra experiencia tiene como elemento en común al contexto político local, donde la formación de coaliciones y acuerdos entre el gobierno y los actores se resuelve de manera cooperativa (Guanajuato), o se confirma en el desarrollo de estrategias no cooperativas sino competitivas (Jalisco).

subsistemas estatales que aseguraría su consolidación en el tiempo. Aunque sería discutible asociar de manera mecánica un mayor y más diversificado financiamiento al incremento de las posibilidades de que se produzca un cambio ordenado e intencional en las instituciones o sistemas de ES, varias experiencias locales e internacionales parecen coincidir en esa lección o clave de transformación.

La asignación del subsidio público para las IES públicas federales, estatales y tecnológicas, se basa en un modelo diseñado por la SEP, que cuenta con tres componentes: a) subsidio ordinario (federal y estatal), b) extraordinario (solamente federal) y c) el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa en instituciones existentes y en las de nueva creación (federal y estatal). Cabe señalar que los gobiernos de las Entidades Federativas están facultados para otorgar apoyo extraordinario, lo otorgan desde 2008 con el “par y paso” aunque esta opción no forma parte del modelo estatutario de financiamiento.

Hasta hoy la principal fuente de ingresos de las IES lo constituye el subsidio ordinario (federal y estatal)¹⁶. En el caso de México, el subsidio ordinario de instituciones federales como la UNAM, UAM, IPN, UPN, COLMEX, Institutos Tecnológicos Federales, CINVESTAV y CETI es de carácter federal y llega a ser hasta de un 90% del presupuesto institucional. Por su parte, el subsidio de las IES estatales está compuesto por el subsidio federal y estatal, cuyos montos se formalizan mediante convenio anual entre el gobierno federal, el gobierno estatal y la universidad correspondiente, ya que para fondos extraordinarios el 50% es federal y el 50% estatal. Siendo una de sus problemáticas la desigual participación de los gobiernos estatales¹⁷

¹⁶ También conocido como “irreductible” o subsidio regularizable De acuerdo con el modelo de la SEP, “el subsidio ordinario cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las universidades. Se asigna con base en el costo previamente homologado de los insumos (nómina autorizada más otros gastos de operación). El incremento en costos relacionado con servicios personales son autorizados por la SHCP con base en la política salarial del Gobierno Federal. Incluyen incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones, que se calcula de acuerdo con las fórmulas que autoriza la propia SHCP. Estas fórmulas se refieren a repercusiones y prestaciones tales como aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, días diferenciales, seguridad social, vivienda y seguro de ahorro para el retiro, y se aplican de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público para cada concepto.” (SEP-SES, 2006: 3-4). (Ibarra, 2007: 12).

¹⁷ Para enfrentar los problemas derivados de los rezagos acumulados y el crecimiento de la demanda en educación superior, las universidades autónomas estatales recurren el apoyo de los gobiernos locales, como una forma de compensar la caída, en términos reales, del subsidio federal.

Subsidio extraordinario y los fondos de apoyo para las Instituciones de Educación Superior

Subsidio Extraordinario

A partir de 1990 el Estado comienza a canalizar recursos extraordinarios con el objeto de apoyar el desarrollo de la infraestructura de las IES públicas, por medio de programas como el PROMEP y el FOMES, además de los que están a cargo del COSNET y del CONACYT. Algunas veces en colaboración con la ANUIES la SEP ha formulado y ejecutado estos programas y fondos para la asignación de recursos complementarios.

Los recursos están destinados a mejorar el equipamiento de cómputo, bibliotecas, centros documentales, laboratorios y talleres; también se invierten en la formación del profesorado a nivel posgrado con el objeto de elevar el nivel de la planta académica, crecimiento de matrícula, etc.

Mediante el subsidio extraordinario se asignan recursos destinados a incrementar la calidad de la ES.

El subsidio extraordinario es otorgado a través de programas o fondos especiales, los cuales tienen como fin el otorgar a las IES recursos para mejorar, asegurar la calidad y resolver problemas estructurales. Sin embargo dichos programas son percibidos por las IES como el mecanismo empleado por la federación para la racionalización de recursos a través de procesos de planeación, evaluación y acreditación. “En el contexto de un serio deterioro de la mayoría de las IES por el estancamiento del subsidio federal, las autoridades educativas introdujeron programas compensatorios orientados a atender ‘rezagos de infraestructura’ y mejorar la calidad de las instituciones mediante la competencia por “fondos extraordinarios”, bajo reglas y criterios discrecionales establecidos de manera unilateral por la SEP” (Labra: 2007; 161). El principio rector sobre la asignación y uso eficiente de recursos, a partir de la incorporación del financiamiento extraordinario, es que a través de estos mecanismos, las IES darán identidad a la responsabilidad institucional, generarán ingresos propios y promoverán procesos de autogestión para la obtención y ejercicio de recursos.

La instancia encargada del diseño y operación de los programas y fondos extraordinarios es la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, hoy Subsecretaría de Educación Superior (SES). Para operar, las IES designan la tarea de gestión de recursos extraordinarios a una Dirección, Departamento o Área según su estructura orgánica administrativa.

Los programas hasta 2010 que administro dicha instancia, fueron sujetos a reglas de operación son los siguientes: Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), cuyo propósito es atender las necesidades de infraestructura en las IES; Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP); Fondo de Inversión para IES Públicas Estatales con Programas Evaluados y Acreditados (FIUPEA); el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-RAMO 33) este se destina a infraestructura y se encuentra en el ramo 33. Desde 2001 el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), opera a partir de la evaluación y aplicación anual de los recursos de los fondos FOMES y FIUPEA. La transición e integración de estos programas se dió sobre el supuesto de contar con proyectos que permitirán integrar acciones en términos de mejorar la calidad de la ES.

Posteriormente hasta 2010¹⁸ fueron acomodándose otros fondos de apoyo a las Instituciones de Educación Superior Públicas: Fondo de Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos; Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior; Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario; Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (Federales y Descentralizados), Equipamiento e Infraestructura, Talleres y Laboratorios; Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas; Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario a Universidades Públicas Estatales (Distribución por la Fórmula CUIPA con Participación de la SEP y ANUIES); Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de Concurso, Incluye Programa de Estímulos y Carrera Administrativa); Fondo de

¹⁸ Para 2011 algunos de los Fondos se fusionaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de Concurso por Proyectos para Apoyar las Reformas de las Universidades Públicas Estatales, (UPE) para Abatir Pasivos Contingentes Derivados de Pensiones y Jubilaciones); Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, Fondo para la Consolidación de las Universidades Interculturales; y el Fondo de Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales Existentes (Fondo de Concurso).

De acuerdo con los lineamientos de operación “La presentación de proyectos para la obtención de estos fondos está ligada a los programas de financiamiento extraordinario, debido a que las instituciones participantes deberán mostrar evidencias de que se han atendido satisfactoriamente las observaciones resultantes de las auditorías que, en su caso, se hubiesen realizado a los recursos de fondos extraordinarios entregados en años anteriores, de no hacerlo, no se podrán asignar o liberar recursos a las instituciones que omitan presentar dicha evidencia” (González: 2010; 8)

Lo que es evidente, es que la instalación del denominado presupuesto extraordinario implica un proceso de homogeneización y diversificación al mismo tiempo del quehacer de las IES a nivel nacional, que se desarrolla a través de las siguientes pautas normalizadoras:

1. Delimitación del tipo de instituciones participantes por los fondos.
2. Criterios de participación y permanencia de instituciones, programas y sujetos.
3. Definición de procedimientos para la obtención, ejercicio y seguimiento de recursos.

Diferenciación, diversificación y descentralización

Finalmente, otro de los puntos a abordar tiene que ver con la relación entre financiamiento y los procesos de diferenciación, diversificación y descentralización en la ES. La experiencia de los años noventa muestra que no basta con crear estímulos financieros adicionales o extraordinarios al financiamiento público para provocar cambios significativos en el

comportamiento de las instituciones y los sistemas de ES, sino que es necesario promover que los recursos adicionales vayan acompañados de procesos de diversificación académica, institucional y de la descentralización político-administrativa en la gestión y aplicación de esos recursos.

La necesidad de contar con uno o varios sistemas nacionales de indicadores¹⁹, que permitan construir y obtener información confiable sobre el desempeño del sistema y de las instituciones, tal y como sugieren documentos formulados por la ANUIES y el propio gobierno federal²⁰, implica en sí misma, la idea de su construcción. Esta respuesta favorecería la construcción de un autoconocimiento tendiente a cumplir el objetivo de la mejora institucional. En otras palabras, la producción de indicadores responde a la necesidad de la institución de realizar un análisis evaluativo de su funcionamiento en distintas dimensiones, por lo que recurre a dos tipos de indicadores:

- Indicadores simples que brindan una descripción de un proceso o situación en términos de una medida absoluta (por ejemplo n° de alumnos, de graduados, de docentes, etc.).
- Indicadores con un nivel de complejidad mayor (por ejemplo que ponen en relación al menos dos variables como cantidad de docentes por alumnos).

Adicionalmente los indicadores complejos se diferencian de los simples en tanto suponen un punto de referencia, ya sea un estándar, un objetivo, un logro o un criterio de comparación (por ejemplo duración media de las carreras en relación con su duración teórica). Lo que tienen en común estos tipos de indicadores es que constituyen referentes empíricos u operacionales de definiciones conceptuales.

En otras palabras, los indicadores cobran sentido en la medida en que son los observables de un concepto teórico o bien una herramienta que permite dar cuenta de un fenómeno organizacional.

¹⁹ Un indicador de desempeño es un valor numérico o medida resumen referente a un atributo institucional relevante. Estos indicadores sirven para dar seguimiento a los esfuerzos institucionales en favor de la mejora continua de la calidad de la educación y a los resultados que arroja la gestión institucional. Los indicadores de desempeño necesitan un punto de referencia —por ejemplo, un objetivo, una meta, un comparativo, una evaluación— para dar cuenta de los avances y son, por lo tanto, de carácter relativo (Cuenin: 1986).

²⁰ ANUIES, La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. ANUIES, México, 2000. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Educación 2001-2006, México.

Diversos fenómenos han afectado a la ES en el mundo en la última década: la expansión de la demanda para atender a sectores más amplios de la población; presiones fiscales y escasez de recursos públicos; exigencia social de una mayor rendición de cuentas; y la creciente influencia de los mecanismos de mercado. De manera simultánea se presenta un creciente interés en la medición de la calidad de las IES, tal y como lo demuestra la larga lista de estudios publicados en fechas recientes, los cuales manifiestan la preocupación por aumentar la eficiencia y eficacia de las IES en el desempeño de sus funciones esenciales.

Desde fines de los años setenta, la adopción y difusión de las prácticas de aseguramiento de la calidad se convirtieron en un asunto estratégico de la vida de las IES. En la actualidad, el establecimiento de un conjunto de indicadores de desempeño dirigidos a monitorear el pulso de las IES forma parte integral de una metodología de gestión de la ES en todo el mundo (Kells: 1993).

Un repertorio de indicadores puede ser muy amplio, no obstante, una clasificación básica es la siguiente:

1. Indicadores referidos a las características de los estudiantes y a su rendimiento académico.
2. Indicadores referidos a la calidad de la docencia.
3. Indicadores referidos a la calidad de la investigación.
4. Indicadores referidos al nivel de los recursos destinados a la docencia y a la investigación
5. Indicadores referidos a la calidad de la extensión.
6. Indicadores referidos a la gestión institucional.

La principal ventaja que se atribuye al uso de indicadores de desempeño es que sirven como referencia para comparar la calidad o el rendimiento de una institución de ES frente a sus pares (nacionales o internacionales), a través del tiempo, además de que sirven como instrumento de comparación de logros frente a objetivos, a las metas y los retos formulados en los Planes de Desarrollo Institucional.

En un sistema Institucional de Educación Superior que sea de calidad, en donde la competencia entre las instituciones se incremente, en respuesta a las demandas sociales, los estudiantes, como usuarios directos, deben disponer de información fidedigna que les permita tomar sus decisiones basándose en criterios razonables. Esta necesidad de información es extensible a las empresas, también usuarios de las IES.

Existen diversos tipos de indicadores utilizados para medir el desempeño de las IES. Para los fines de este trabajo, resulta relevante mencionar que hay indicadores de desempeño en dos categorías: indicadores internos e indicadores externos.

Una clasificación más desagregada de las principales categorías de indicadores utilizados en los sistemas de ES, es la siguiente:

- Docentes: Se refiere al grado de profesionalización y estímulos al desempeño y esfuerzos de actualización de los docentes.
- Alumnos: que se refieren a variables como el ingreso, el egreso, la reprobación, la deserción, la titulación y la asignación de becas. Reconocimientos de la institución: el número y características de los alumnos egresados y su desempeño en el mercado laboral, entre otros.
- Programas educativos: modelo educativo, oferta, reconocimientos de calidad, acreditaciones y certificaciones.
- Investigación: publicaciones, patentes y apoyos externos para investigar.
- Internacionalización: movilidad de profesores y alumnos.
- Vinculación: proyectos y redes de colaboración con empresas y otras IES.
- Infraestructura estratégica y equipamiento: laboratorios, talleres, bibliotecas, centros de cómputo e idiomas.
- Procesos internos: sistema integral de información y procesos administrativos, de planeación, seguimiento y evaluación.

Para efectos de este trabajo los indicadores aludidos son los referentes a los alumnos, específicamente los relacionados con la ET.

En este sentido es pertinente revisar la evolución de los indicadores de desempeño del conjunto de las IES, que se utiliza a menudo como medida del grado de éxito (o fracaso) de las políticas educativas del nivel Superior y del grado de articulación entre los avances institucionales y las agendas e intereses de la política pública en esta materia. No puede ni debe olvidarse que el propósito esencial que debe mover a las IES es la formación de jóvenes con valores, competencias, habilidades y conocimientos que les permitan *desempeñarse adecuada y favorablemente* en nuestra sociedad.

En este contexto se muestra la necesidad de establecer sistemas de información estadística y de indicadores de desempeño, por lo que es importante señalar cuáles deben ser las características de estos elementos, los problemas que se pueden generar en su implementación y caracterizar la práctica habitual de su uso.

Los indicadores de desempeño se definen como medidas objetivas, usualmente cuantitativas, de los logros de un elemento o de todo un sistema. El uso de los indicadores de rendimiento puede ayudar considerablemente a establecer un cierto orden y a hacer previsiones en un sistema tan complejo como es en la actualidad cualquier IES.

Cuando los indicadores están sólidamente desarrollados y contruidos, en su estructura simple y compleja; interna y externa, contribuyen al entendimiento de los diversos problemas, partiendo del análisis de una serie de variables predeterminadas. Es posible observar su evolución en el tiempo y hacer previsiones para el futuro. "Su carácter cuantitativo ayuda a detectar con rapidez las tendencias de los cambios en las necesidades de la sociedad, en las preferencias por determinados tipos de cursos o estudios, y, en consecuencia, en la reasignación de recursos a las partes del sistema universitario más necesitadas en cada momento" (Sizer: 1982).

A pesar del interés que presentan las instituciones en los indicadores de rendimiento; su definición y utilización refleja algunos de los problemas:

- La primera dificultad en torno a los indicadores radica en la metodología de elaboración, puesto que es confusa y arbitraria. Para definir un conjunto de indicadores habría que llegar, en primer lugar, a un acuerdo sobre los objetivos culturales, económicos, político-sociales, tecnológicos, y educativos de una sociedad, de su sistema de ES y de sus instituciones individuales. En el caso de llegar a tal acuerdo, habría que preguntarse si es posible trasladar aquellos objetivos a medidas cuantificables en la forma de indicadores de rendimiento, con pesos adecuados para cada objetivo, de modo que se pueda medir la efectividad y la eficiencia de la institución.
- Los indicadores de rendimiento son, por su propia naturaleza, ambiguos, a menos que sean usados en un contexto de diálogo adecuado entre las partes implicadas y sean utilizados para objetivos aceptables por todos (Bormans: 1987). Los indicadores de rendimiento son siempre aproximaciones imperfectas de una característica final, de modo que siempre hay lugar para el debate sobre sus méritos o deficiencias (In'tVeld: 1990).
- Otro de los problemas importantes, que puede ocasionar la utilización de los indicadores de rendimiento, especialmente cuando son usados por organismos externos que privilegian la atención y preocupación por las cuestiones financieras, es el énfasis que se le puede prestar a las medidas de eficiencia y de efectividad a corto plazo en contra de las metas a largo plazo que deben tener las IES (Sizer: 1982).
- Especialmente problemático es el uso de indicadores relacionados con la asignación de fondos de financiamiento. Su aplicación ha de ser extremadamente cuidadosa, porque puede generarse un círculo vicioso: los datos que reflejan malos resultados en una institución porque los recursos son bajos, pueden dar lugar a que se asignen menos recursos todavía a las instituciones (Williams: 1986).
- Dadas las dificultades que rodean la definición y el diseño de los indicadores de rendimiento, la tendencia más habitual ha sido la de usar aquellos que, o bien son más sencillos de obtener, o están relacionados con la medida de partes del sistema que son más fácilmente medibles

(procesos administrativos), descuidándose, de este modo, aspectos más esenciales pero que tienen mayor dificultad para traducirse en indicadores cuantitativos (procesos de enseñanza).

- Existe el *peligro* de convertir los indicadores en estándares de calidad (como una categoría inasible e incomprensible), interpretados como tal, y utilizados inadecuadamente. Los indicadores de rendimiento se pueden convertir en una meta por sí mismos, y no simplemente en lo que son: una manifestación parcial de una realidad compleja (Vroeijenstijn: 1995).

Las dificultades inherentes a la utilización de indicadores de rendimiento, junto con el criticismo hacia ellos, por parte de la comunidad universitaria, ha provocado que estos no hayan progresado demasiado en las metodologías para su construcción, concreción y uso, como medida del rendimiento institucional.

En este clima de preocupación por la calidad, que en los últimos años es el centro de interés, la discusión sobre el uso de los indicadores ha pasado desde los problemas de eficiencia, a los de eficacia; y también, de las comparaciones entre instituciones, a la utilización interna de los indicadores como herramienta para la mejora de la calidad.

En este clima de preocupación por la calidad, y habiendo cambiado las perspectivas bajo las que anteriormente se proponían, el uso de los indicadores vuelve a recobrar auge, por lo que es importante retomar los siguientes planteamientos:

Los indicadores de rendimiento, adecuadamente definidos e interpretados pueden jugar un papel útil en la determinación de la política educativa, en la gestión de una institución y en la optimización de la calidad educativa.

Otro punto de vista respecto a los indicadores, que también está empezando a cambiar, es el de su misma definición. Se propone que pase de ser exclusivamente una información numérica de tipo estadístico, a un proceso

de evaluación complejo y más completo, que incluya juicios de valor y opiniones consensuadas.

El principio debería ser el de "medir lo que debe ser evaluado", en vez de "medir lo que es fácil de medir", aunque para ello haya que recurrir a sistemas no necesariamente numéricos de evaluar (Dochy: 1990).

El diseño de un sistema de indicadores de gestión y de rendimiento debe estar unido a los objetivos y estructura que tenga cada sistema, el de la Educación Superior, en particular.

Por tanto, el diseño ha de ser necesariamente idiosincrático para cada sistema. A título de ejemplo podemos citar la bibliografía que compendia sistemas de indicadores en diversos países tales como Cuenin (1987), Kells (1993), Taylor y Massy (1996), Gaither (1996), Cave et al. (1997), Vidal (1999).

En estos momentos existe una amplia experiencia e información sobre el uso de los indicadores de rendimiento, los problemas que plantean, su validez y su interpretación.

El problema central a resolver es el de encontrar los indicadores más idóneos para cada sistema y el de llegar a un acuerdo entre las partes implicadas, tanto para su uso como para su interpretación. Actualmente se está intentando poner en marcha en muchos países, entre ellos Argentina, México, etc., (Kisilevsky: 1999).

Los problemas señalados exigen la definición y puesta en marcha de un sistema de indicadores que sea comúnmente aceptado, que sea un instrumento de información, interna y externa, para la mejora, y que sirva para la toma de decisiones sobre las instituciones individuales y sobre el sistema en su conjunto.

Los indicadores de desempeño no son la solución para medir el desempeño de las IES que algunos propugnan, tampoco son los elementos inútiles y perturbadores que algunos juzgan. "Utilizados en su contexto, interpretados adecuadamente y utilizados solo para los fines para los que se han diseñado, son una fuente útil de información para los usuarios de los

servicios universitarios y para los propios gestores del sistema, tanto en las propias instituciones como en las administraciones públicas. Lo que en cada caso se ha de procurar es encontrar los indicadores más idóneos para cada sistema universitario y llegar a acuerdos entre las partes implicadas, tanto para su uso como para su interpretación". (Mora: 2002; 15)

2.3 Eficiencia terminal: su incidencia en la asignación y distribución del presupuesto

Actualmente uno de los indicadores a los que se recurre para evaluar el funcionamiento de la ES es la eficiencia terminal (ET²¹). La problemática de la ET no solo se relaciona con los alumnos que no concluyen sus estudios, sino que afecta considerablemente a las metas y objetivos que se plantea la institución, ya que a partir de ello se cuestiona su calidad educativa.

Los conceptos de eficacia y ET, usados desde hace tiempo por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en relación con la educación forman parte de un sistema de indicadores relativos a la implementación de la política pública, que va desde la estimación de la cobertura de la demanda, hasta la apreciación de sus resultados. De igual manera, es importante señalar que hay distintas formas de aproximarse al concepto y definición de la ET.

Para poder hablar de ET, primero hay que definir qué se entiende por eficiencia; este concepto es entendido en el enfoque de la Teoría de Sistemas, como el grado en que se usan racionalmente los medios disponibles para el logro de ciertos objetivos educacionales. Relacionada con este criterio se encuentra la eficacia entendiendo por ésta la relación entre las metas educativas establecidas y los resultados obtenidos. La eficacia es un elemento complementario en el análisis del sistema escolar, ubicando este concepto en el marco de la Universidad Nacional Autónoma Metropolitana (UAM).

²¹ La eficiencia terminal es un indicador que se obtiene al dividir el número de egresados de la generación que se analiza entre el número de alumnos que se inscribieron al iniciarse dicha generación. Al estimar la eficiencia terminal se detectan un conjunto de manifestaciones que la provocan, tal es el caso, de rendimiento escolar, aprobación, reprobación, repetición, deserción, egreso y titulación.

Ahora bien, la ET se entiende como un indicador educativo de uso corriente, en los diagnósticos, evaluaciones y procesos de planeación de los sistemas escolares. Se constituye desde la perspectiva de la teoría de sistemas y se usa en la educación como un indicador de la eficiencia interna, con la que funcionan y rinden las instituciones educativas, entendidas como sistemas. (Camarena: 1985).

Otros autores, refieren a la ET como un indicador de la trayectoria escolar de una generación de estudiantes (Bazúa, Villaseñor: 1995) ó como el porcentaje de estudiantes graduados en relación al número de estudiantes que ingresaron (Rébora: 1995).

La Eficiencia es la relación que se mantiene entre la cantidad de insumo consumido por la caja negra y la cantidad de productos que proporciona (no es causal el término eficiencia terminal). La aplicación de la caja negra se ha extendido a distintos ámbitos, de manera que sirve actualmente para evaluar instituciones de todo tipo, incluyendo las escolares y a sus procesos educativos. (Camarena: 1985)

La ET, en términos generales, actúa como un criterio de prioridad para la organización, el funcionamiento, la evaluación y el rendimiento de instituciones.

Enrique Bazúa Rueda, se refiere nuevamente al concepto de ET como aquella que “permite conocer cuantitativamente los alumnos graduados de una generación que corresponde a un plan de estudios determinados, explicando que la ET; debe entenderse como el porcentaje de alumnos graduados en relación a su generación de ingreso”

Ya que la ET es parte de los estudios de la trayectoria escolar, cabe definir a esta última como el conjunto de fenómenos que describen el recorrido que sigue un alumno desde su ingreso hasta su graduación. En consecuencia, la ET no es sólo un indicador que interroga sobre los procesos internos de las instituciones, en cuanto a problemas de abandono, rezago, deserciones, reprobaciones entre otros, el abandono escolar y la ET son síntomas del resultado de la interacción de los actores de las prácticas escolares, de los procesos de formación, de las condiciones institucionales y del compromiso

que los actores establecen con la institución, su formación o las metas (Piña y Pontón: 1997; 85-102)

Incluida dentro de la definición de la ET se encuentra el indicador de eficiencia interna; que se refiere a la relación que existe entre las aportaciones a la educación y los productos que de ella se obtienen (Coombs)

Incluida en el concepto de Eficiencia Interna, también se localiza la Eficiencia Externa²², considerada como la contra parte del primero, es decir, que: eficiencia externa se entiende como al análisis de capacidades de los alumnos egresados en el momento de incorporarse como profesionales al mercado de trabajo, asumiendo sus responsabilidades sociales. Permite estimar la calidad de la enseñanza y los contenidos que se desprenden de acuerdo con los objetivos planteados por el sistema educativo (Coplamar: 1982).

La ET es un indicador cuantitativo de los logros obtenidos por una Institución educativa y se le utiliza como pauta de evaluación del funcionamiento y rendimiento. Sin embargo, no es un criterio que proporcione una apreciación completa del desarrollo de la institución, puesto que, una apreciación integral de ésta tendría que contemplar como referentes, en las distintas etapas de la evaluación (Muñoz Izquierdo: 1973); los análisis de crecimiento de matrícula y expansión de los niveles de escolaridad; los análisis del recorrido escolar de alumnos.

La definición de la ET como un indicador que expresa la capacidad para lograr que quienes inicien un nivel educativo se gradúen satisfactoriamente, y como la relación comparativa entre el número de alumnos que se inscriben por primera vez en una carrera profesional, que forman, a partir de ese momento, una determinada generación, así como los de la misma generación que logran egresar al haber acreditado todas las asignaturas correspondientes al currículo de cada carrera, en los tiempos estipulados por los diferentes planes de estudio (Camarena, Chávez, Gómez: 1973), constituye el concepto considerado en el presente estudio.

²² Se entiende como el análisis de las capacidades de los alumnos egresados en el momento de incorporarse como profesionales al mercado de trabajo, asumiendo sus responsabilidades sociales y políticas. Permite estimar la calidad de la enseñanza y los contenidos que se desprenden, de acuerdo con los objetivos planteados por el sistema educativo

La ET es un resultado en el que se presentan los datos que expresan el nivel de egresados, desertores y abandonos en un programa de estudios de una institución. Es con este estudio que se reconoce la eficiencia y eficacia de los mismos, permite conocer sus fortalezas y carencias sin llegar a ser tan detallado como una evaluación; o dicho de manera más precisa participa en el proceso de la evaluación. Se constituye en un indicador educativo de uso corriente en los diagnósticos, evaluaciones y procesos de planeación de los sistemas escolares y se erige, desde la perspectiva de la teoría de sistemas aplicada a la educación, como un indicador de la eficiencia interna²³ con que funcionan y rinden las instituciones educativas, entendidas como sistemas.

La ET, aunque que se reconoce como un problema latente y delicado dentro de las IES, de manera precisa y para efectos de la presente investigación en la UAM Azcapotzalco; no se identifica con certeza cuál es su magnitud y desarrollo. Por ello, se propone llevar a cabo un estudio sistemático de todos los factores que inciden en este fenómeno, y a partir de sus resultados se contará con referentes adecuados que permitan la elaboración de acciones correctivas de administración y planeación institucional que probablemente permitirán elevar los índices de ET.

Cabe señalar que en el estudio realizado por Roger Díaz de Cossío (1998; 8) con información de la Dirección General de Profesiones de la SEP y de los Anuarios estadísticos de la ANUIES, se establece que, como un promedio nacional, "de 100 alumnos que ingresan a licenciatura, 60 terminan las materias del plan de estudios cinco años después y, de éstos, 20 se reciben. De los que se reciben, sólo el 10% lo hacen a edades de 24 o 25 años; los demás lo hacen entre los 27 y los 60 años".

Por lo anterior las instituciones han reconocido que aún persisten una serie de problemas en los procedimientos de titulación, que no siempre están ligados a razones académicas; además, los que abandonan sus estudios lo hacen sin ninguna calificación reconocida (lo que implica un alto costo humano y financiero).

²³ *Se refiere a la relación que existe entre las aportaciones a la educación y a los productos obtenidos*

Otras dos variables que intervienen en la evolución de la matrícula de la ES, junto a la ET de licenciatura, es la de bachillerato y la absorción de licenciatura de los alumnos egresados del nivel medio superior.

Para comprender mejor cómo se ha venido aplicando este concepto en México, conviene comenzar por una definición normativa. La Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (DGPPP/SEP) la define algebraicamente como "la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes que ingresaron al primer grado de este nivel educativo n años antes." Con el fin de controlar el sesgo de estimación por alumnos reprobados, a n se le resta uno. En la evaluación de instituciones educativas se ha dado tal importancia a la ET así definida, que la DGPPP afirma que "...es sin lugar a dudas la manifestación de la eficiencia del sistema educativo" (SEP: 1977).

En un programa de licenciatura cuya duración regular es actualmente de nueve semestres (aunque hace algunos años fue de diez); para los cálculos, definido con una duración de cinco años, como ejemplo; la generación que egresó en 2008, aplicando la definición de la DGPPP/SEP se obtiene:

$$ET(2008) = (\text{Egreso}(2008) / \text{Ingreso}(2004)) * 100$$

Para el caso de la ES se han hecho propuestas ligeramente diferentes. Por ejemplo, puesto que sus programas educativos tienen distintas duraciones, para unificar el criterio de cálculo otra dependencia de la misma Secretaría, la Subsecretaría de Educación Superior (SES/SEP) define a la ET, para el caso de carreras de cuatro años o más, como el número de egresados en un año dado, dividido por el número de alumnos de nuevo ingreso seis años antes (SEP, 2006). Aquí se procede al revés, en lugar de reducir en un año la duración del programa, a ésta se le aumenta un año.

Las definiciones que han venido aplicándose suponen la existencia de cohortes transversales²⁴ del tamaño de una generación regular. Desde hace un lustro, en un estudio sobre deserción, rezago y ET en la ES, Martínez Rizo (2001) reconoce la dificultad de identificar cohortes reales y propone usar el

²⁴ En educación, una cohorte es un grupo de alumnos que inician al mismo tiempo sus estudios en un programa educativo, es decir, en el mismo periodo escolar (la misma generación).

término "cohortes aparentes", pues al contabilizar egresados en un periodo dado necesariamente se incluye a alumnos pertenecientes a otras generaciones.

Adicionalmente debemos observar una constante: en todos los casos la ET se ha venido midiendo a partir de datos agrupados, en el mejor de los casos, de distribuciones de frecuencias. Así, por ejemplo, la S.E.P. obtiene sus datos del Cuestionario 911, pero este instrumento, ya sea que se aplique al inicio o a fin de cursos, no identifica alumnos individuales. La ANUIES lo hace de los reportes que le envía cada IES y tampoco identifica alumnos individuales. Incluso al interior de cada IES, sus propios organismos académicos reportan datos agrupados. En ningún caso se dispone de bases de datos en que los registros sean individualizados y, en consecuencia, no es posible controlar variables que afectan de manera determinante el cálculo de la ET. En general, con el esquema actual no es posible controlar la trayectoria de cada estudiante individual a lo largo del programa.

Por tanto la ET es una medida crucial de la capacidad de las IES para utilizar los recursos que la sociedad les provee. También es una medida de su capacidad para formar ciudadanos altamente calificados y que la nación requiere para su desarrollo.

De lo anterior se deriva de manera insoslayable la necesidad de desarrollar un perfil de indicadores que permita evaluar en forma suficiente y fehaciente a las IES y a cada uno de sus programas educativos. Disponiendo de un perfil de ET válido y confiable podrían aplicarse políticas racionales para asignar estímulos y corregir desviaciones en el desarrollo institucional.

Si realmente se trata de evaluar a las IES en forma transparente, de rendir cuentas con responsabilidad social, necesitamos precisar qué es lo que debe medirse y acordar como nación las definiciones operacionales de conceptos tan importantes como la ET.

CAPÍTULO 3

ESTUDIO DE CASO: LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – AZCAPOTZALCO, ORGANIZACIÓN ACADÉMICA Y FINANCIAMIENTO 2004-2008

La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), se crea en un marco de modernidad de la ES en México, bajo la propuesta de un modelo de organización distinto al que de manera tradicional apuntala la operación de las IES convencionales (estatales y federales). Se trata de un modelo departamental, a diferencia de los convencionales modelos de organización por facultades, que opera a través de un sistema de gobierno regido por rectorías locales y una rectoría general, lo que promueve un modelo de gestión con mayor autonomía. En el plano académico la consolidación de la figura del profesor investigador fortalece la interrelación de las funciones sustantivas universitarias docencia-investigación-difusión. Estos entre otros constituyen las características más distintivas de la UAM.

En el presente capítulo se abordará el análisis de la estructura organizativa de la UAM, el contexto histórico que da paso a su creación, desde el surgimiento en 1974 hasta la actualidad, la modalidad de Gobierno Institucional que la rige y los actores que forman parte de la comunidad académica.

Por otro lado también se realizará de manera precisa el análisis de los procesos de negociación que se realizan en la UAM Azcapotzalco para la definición de presupuestos durante el período 2004-2008, puesto que ésta es la unidad de estudio, base del presente trabajo de investigación. Dicha tarea se realizará tomando como documentos eje los siguientes: Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana (LOUAM), Reglamento Orgánico de la UAM, Reglamento de Presupuesto, informes y anuarios estadísticos de la UAM-Azcapotzalco.

La finalidad del análisis documental es establecer la caracterización del proceso de definición de presupuesto anual en la UAM desde la visión legislativa y sus reglamentos; así como la distribución y la relación entre la asignación presupuestal de recursos y su vinculación con la ET como indicador

de la calidad educativa institucional. Adicionalmente se realizará, a través de la revisión de los informes anuales y anuarios estadísticos de la Unidad Azcapotzalco (UAM-A), el rastreo y la definición de los montos presupuestales que se otorgan a esta entidad, el tipo de distribución que se realiza, señalando el gasto por unidad departamental y actividades sustantivas (Docencia, Investigación, Preservación y Difusión de la Cultura y Apoyo Institucional), el gasto por alumno total, por alumno por departamento y finalmente, el gasto por alumno en cada una de las actividades sustantivas de la UAM.

3.1 De la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana a nuestros días.

La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) es una institución mexicana, fundada en 1974 por decreto del Presidente de la República Mexicana Luis Echeverría Álvarez. Cuenta con cinco unidades (o planteles), localizadas en las zonas periféricas de la Ciudad de México: Azcapotzalco, Cuajimalpa, Iztapalapa, Lerma²⁵ y Xochimilco.

La institución surge en un momento coyuntural para el país, recogiendo los esfuerzos que a finales de los años sesenta y principios de los setenta se dieron en materia de organización de la educación, revisión de las currículas y de los métodos de enseñanza. Todo esto como producto del movimiento estudiantil de 1968 y de los subsecuentes movimientos en favor de la educación y de reclamos de mejoras sociales.

El surgimiento de la UAM en el año de 1974 estuvo fundamentalmente asociado al proceso de reconciliación del Estado mexicano con la clase media. El movimiento estudiantil del 68' provocó heridas importantes, una de las cuales, delicada para la clase política, fue la que se manifestó en el conjunto de las IES de la zona metropolitana, pues el descontento que prevalecía era asociado a la falta de oportunidades para que la población pudiese acceder a estudios universitarios.

²⁵ <http://www.uam.mx/colegioacademico/actas/SES-312.pdf> Acta del Colegio Académico numero 312 en la cual se aprueba la creación de la unidad Lerma.

En 1973, durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), hizo entrega de un documento al Presidente de la República señalando la necesidad de establecer una nueva universidad en el área metropolitana de la Ciudad de México, teniendo en consideración puntos tales como el incremento de la demanda estudiantil y la cada vez mayor insuficiente capacidad de las instituciones universitarias existentes para atender a un mayor número de estudiantes. Se planteó entonces que el naciente proyecto de universidad constituyera al mismo tiempo una oportunidad para modernizar la ES del país. Las características esperadas de la nueva universidad eran que fuese *pública, metropolitana, autónoma, además de innovadora en lo educativo y en lo organizacional.*

Es bajo tales expectativas que entra en vigor la ley para la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana, el día 1° de enero de 1974.

Es durante el sexenio del presidente Echeverría se llevan a cabo las reformas a la Ley Federal de Educación. En ella se define la organiza la Educación Superior en semestres y horarios establecidos, del mismo modo se determina la valoración de asignaturas a través de la asignación de créditos. De alguna manera es posible afirmar que se presenta un proceso conjunto de creación de instituciones innovadoras, tales como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y los centros de investigación especializados fuera de las IES.

Entre todo el movimiento de reformas descritas y las condiciones políticas contextuales referidas al movimiento del 68, la UAM asume un papel relevante en la ES. Su creación responde a dos impulsos principales: la demanda de acceso a la ES y el demanda de un sistema innovador, en constante transformación.

La organización por divisiones permitiría agrupar diversas áreas del conocimiento y los departamentos pertenecientes a las divisiones, a su vez agruparían disciplinas afines, con objeto de otorgarle una estructura flexible que impidiera el rezago de la educación en relación a los avances de la ciencia.

El 10 de enero de 1974 se designó como primer Rector de la UAM al Arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, quien concibió a la UAM distribuida en tres unidades, ubicando la investigación científica en la Unidad Iztapalapa; a las carreras tradicionales como la ingeniería civil y la arquitectura en la Unidad Azcapotzalco; y el área de la salud en la Unidad Xochimilco. Para ello convocó a tres personalidades de la comunidad universitaria y científica del país, nombrando al Dr. Juan Casillas García de León como Rector de la Unidad Azcapotzalco; al Dr. Alonso Fernández para la Unidad Iztapalapa; y al Dr. Ramón Villarreal como Rector de la Unidad Xochimilco. Cada uno de ellos contaba con una trayectoria importante en el ámbito científico nacional e internacional.



Se puede afirmar que la UAM nació como una universidad que rompió con el modelo convencional universitario, ubicándose en la transición del sistema educativo superior, en el paso de un esquema tradicional rígido, al de una estructura flexible de modernidad. Desde su origen se configuró como una institución de ES basada en un Nuevo Modelo de Universidad, con una estructura departamental, capaz de promover la pluralidad institucional con autonomía de gestión, cuya característica más importante se centró en la formación multidisciplinaria, negándose a implementar la estructura curricular orientada a las profesiones, sin escuela de bachillerato como antecedentes formativo y sin depender de una esfera monopólica del poder, tal y como lo constituyen las rectorías generales, como entidades centralizadoras del poder, en los modelos convencionales universitarios.

El establecimiento de esta nueva Universidad obedeció a dos criterios importantes:

- Contribuir a resolver el problema de la alta demanda educativa en la zona metropolitana
- Poner en práctica nuevas formas de organización académica y administrativa.

Así se creó la Universidad Autónoma Metropolitana. Según su *Ley Orgánica*, nació como un organismo descentralizado y autónomo y se le atribuyó la facultad de realizar actividades de; docencia, investigación y difusión de la cultura conforme a los principios de libertad de cátedra y de investigación. *Se estableció una organización de unidades universitarias integradas por divisiones y departamentos académicos.*

Otras innovaciones que se plantearon fueron: el sistema trimestral; el pago de cuotas; el apoyo financiero; y se eliminó el requisito de examen profesional para la titulación en el nivel de licenciatura.

Bajo este esquema operativo la UAM vino a dar un nuevo rostro al sistema de universidades en México, fundamentalmente en el área metropolitana. La propuesta de la Comisión de diseño de la UAM, planteó una serie de ventajas sobre su creación, entre las que destacaron las siguientes: representó (y sigue haciéndolo) una opción de acceso y permanencia en el nivel de ES diferente y alternativa para muchos jóvenes; contar con tres unidades académicas Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, sin tener escuelas preparatorias que la ligaran como antecedente; desde su nacimiento, la pretensión de ser una universidad de tamaño mediano para evitar caer en la problemática del gigantismo.

Se planteó la necesidad de una organización de la ciencia y de la academia, plural, interdisciplinaria, con espacios en los que se atendiera el estudio de diversas disciplinas. Las condiciones de contratación de sus académicos se fundaron en un estatuto que laboralmente los definió la figura de profesor-investigador; finalmente, se concibió un modelo trimestral de formación profesional y de colegiaturas bajas. Estos elementos despertaron un interés relevante en amplios grupos sociales vinculados a los estudios universitarios.

De esta manera, el 13 de diciembre de 1973 fue aprobada en la cámara de diputados la Ley Orgánica de creación de la UAM, y cuatro días después apareció publicada el decreto en el Diario Oficial de la Federación. Los

trabajos académicos de la universidad dieron inicio en el otoño de 1974, con la inauguración de cursos en sus tres unidades.

3.1.1 Organización académica

El término organización académica abarca muchos aspectos de la estructura y funcionamiento de una institución de ES que, para efectos de la presente investigación, se traducen en las siguientes preguntas: ¿cuáles son los principales órganos de gobierno de la UAM?, ¿cuáles son las competencias de éstos?, ¿quién designa o elige a los representantes de dichos órganos?, ¿quiénes llevan a cabo las funciones sustantivas?, ¿cómo se organizan para hacerlo?, ¿cómo se evalúa lo realizado y cómo se planea el futuro?

Cada uno de estos cuestionamientos puede analizarse para su resolución desde distintas perspectivas, puesto que actualmente se cuenta con una amplia gama de posturas que abordan la temática referida a la organización académica. Misma que es definida como la “forma de organización de una institución que está vinculada a lo que se conoce como ejercicio del poder, quién toma decisiones, quién ejerce y dispone de recursos económicos,” (López, González y Casillas: 2002; 353)

De acuerdo con López, González y Casillas no es posible definir una forma óptima de organización, ya que el principio organizacional guarda una estrecha relación con la naturaleza misma de la institución, referida a la misión, visión y filosofía, las características contextuales, el momento histórico y la coyuntura política en la que surge la UAM, no obstante esta limitación, es posible señalar que el modelo organizacional de la Universidad se caracteriza por los siguientes aspectos, considerados como los más relevantes.

La organización de una institución está vinculada a lo que se conoce como “ejercicio del poder” y que se refiere al plano de los actores fundamentalmente: ¿quién toma las decisiones, quien ejerce la autoridad y dispone de recursos económicos?

Organización departamental: Al fundarse la UAM una de las principales preocupaciones fue la de propiciar una mejor y mayor vinculación entre la docencia y la investigación. Fueron dos los principales mecanismos planteados en el diseño de la organización académica para lograrlo:

a) la estructura de la Universidad con base en Divisiones y Departamentos Académicos: lo que se plasmó en el artículo 21 de la Ley Orgánica que señala "Cada unidad universitaria estará dirigida por un Rector y se organizará en Divisiones y Departamentos"; y, en este mismo documento, lo que define al departamento como "una unidad de investigación y de enseñanza" (LOUAM)

b) la figura de profesor-investigador: en el concepto de departamento como unidad de docencia e investigación, desde las primeras contrataciones de personal académico, se instituyó que los académicos de tiempo completo realizasen ambas funciones, aunque la figura de *profesor-investigador*, no aparece expresamente en la Ley Orgánica ni en las notas de los debates sobre la misma en el Congreso, en la Ley, se hace siempre referencia al "personal académico", sin distinguir entre docentes e investigadores. Por esta razón, al aprobarse el Reglamento de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico en 1982, se estableció que "El personal académico de carrera realizará fundamentalmente las funciones de docencia e investigación, sin excluir la preservación y difusión de la cultura" (Art. 213). El artículo 214 a su vez incluyó la disposición que permite al personal académico de tiempo parcial realizar, en forma exclusiva, la función de docencia.

Como puede verse, la organización por Divisiones y Departamentos busca una mayor vinculación entre docencia e investigación, y las organizaciones para ambas funciones se encuentran estrechamente relacionadas entre sí

En el artículo 3 del Reglamento Orgánico se establece la organización de cada Unidad Universitaria misma que se presenta de manera textual:

"La Unidad Universitaria es una organización en Divisiones y Departamentos instituida para cumplir el objeto de la Universidad dentro de un régimen de desconcentración funcional y administrativa. La División es una organización de las Unidades Universitarias formada por Departamentos y establecida por áreas de

conocimiento o por conjuntos homogéneos de éstas, cuyo propósito inicial es cumplir el objeto de la Universidad a través del desarrollo de los proyectos de investigación y de los planes y programas académicos que integran los estudios de Educación Superior.

El Departamento es una organización académica básica de las Divisiones constituida fundamentalmente para la investigación en disciplinas específicas o en conjuntos homogéneos de éstas, así como para desarrollar actividades de docencia en esas disciplinas de acuerdo a los planes y programas académicos de las diversas Divisiones que integran la Universidad.

Por su parte el área es una organización dentro de los Departamentos que se ocupa fundamentalmente, o cuyo propósito es; ocuparse del desarrollo de proyectos de investigación en una especialidad o en especialidades afines”.

Aunado a las precisiones y cambios señaladas en el artículo 3, ya mencionado, la UAM introdujo, en el transcurso de su desarrollo, innovaciones importantes en tres ámbitos específicos.

- Estructura de la organización académica: cada unidad institucional tiene personalidad jurídica propia, puesto que operan desconcentradas de la rectoría general.
- Estructura curricular basada en áreas de conocimiento que comparten un tronco común, lo que propicia la articulación entre disciplinas científicas.
- Modelo de formación profesional orientado al establecimiento de un vínculo más sólido entre docencia e investigación, se parte de la visión de la docencia como la instancia que articula la academia con la investigación, propiciando el surgimiento de áreas de conocimiento vinculadas a los departamentos.

Este carácter innovador se refleja en los siguientes componentes:

1. Modelo Departamental de Organización Académica y Administrativa, con troncos comunes y líneas flexibles y diversificadas de especialización profesional.
2. El modelo departamental cuenta con un jefe o responsable de área que hace las funciones de ejecutivo, al mismo tiempo, cuenta con un

consejo departamental que se encarga de generar las normas escolares, es decir una especie de órgano legislativo. Los departamentos se agrupan en torno a las divisiones, que a su vez son gobernadas por un jefe y un consejo divisional, sus funciones son semejantes a las del departamento pero ampliadas a una esfera mayor del gobierno de la universidad. El nivel de mayor autoridad dentro de cada unidad se gobierna mediante un rector y un consejo académico.

3. El gobierno central cuenta con un conjunto de estructuras semejantes a los de las universidades convencionales como la UNAM; un rector general, una Junta Directiva, un Patronato universitario y un Colegio Académico, en este sentido, con denominaciones parecidas, lleva a cabo un funcionamiento vertical y con escaso contenido innovador en su gobierno, lo que constituye una paradoja, en un modelo de innovación universitaria.
4. La forma de organización buscó orientar la enseñanza a través de áreas de conocimiento, no por disciplinas. En este sentido se busca abordar los problemas desde un enfoque multidisciplinario de principios organizativos que permitieran unir saberes diversos, darles sentido y trazar una explicación más completa del objeto de estudio.

Las ventajas de la organización departamental fueron explicadas en el documento elaborado por el Dr. Jaime Castrejón y su grupo. En él se define al Departamento Académico como " [...] una unidad básica administrativa, que reúne a una comunidad de profesores e investigadores, relativamente autónoma y responsable de la docencia y la investigación, en un campo especializado del conocimiento". Ventajas que clasifica de la siguiente manera:

a) Desde la percepción del alumno, a este le permite:

- Recibir atención por maestros especializados;

- Acceder a mayores posibilidades de investigación;
- Contar con posibilidades de crear un curriculum flexible.

b) Desde el punto de vista de la Universidad, le permite:

- Reagrupar las disciplinas por actividades, en función de los desarrollos más recientes;
- Facilitar el desarrollo y la comunicación de la investigación, y
- Evitar la duplicidad, al cuidar que no se repitan materias con contenidos similares o iguales en las diferentes carreras (especialidades), resultando un sistema que optimiza el uso de recursos.

3.1 .2 Gobierno Institucional de la UAM y sus actores

Los órganos personales de poder, que incluyen principalmente al Rector General, rectores de Unidad y jefes de división y departamentos, cargos que depositan en la persona la autoridad y el desarrollo de las funciones que el puesto les confiere. En el caso del rector se enmarca bajo la frase de jefe nato de la universidad. Las figuras personales concentran las decisiones más relevantes como; la designación de las personas que dirigen la universidad, definición de las reglas del gobierno de la universidad y su ejercicio, es decir, se remiten sobre todo a atender aquellas funciones cuya tarea central se remite a mantener la estructura vertical descendente de autoridad de la universidad. Por su parte los órganos colegiados atienden funciones derivadas de la organización, discusión y toma de decisiones sobre los contenidos de proyectos de naturaleza variada, fundamentalmente de orden académico.

La duración y organización de los períodos de gobierno y el de ejercicio del rectorado es de cuatro años, sin posibilidad de reelección; y se eligen, por instancias colegiadas, como: la Junta Directiva para designación del Rector; el Consejo Académico para la designación del Rector de Unidad y el Consejo Departamental para la designación del Jefe del Departamento. El paso del tiempo ha dejado una lección importante: la forma actual de gobierno de la institución es muy compleja y promueve la participación conjunta de los

diferentes sectores de la comunidad universitaria, lo que ha dejado como saldo estabilidad y concordancia en el desempeño de funciones. Los estudios sobre la participación en la toma de decisiones han demostrado la escasa atención, o la débil presencia, para concursar por un cargo de elección a los órganos de representación colegiada, bajo el supuesto de que independientemente del trabajo realizado de los grupos, la forma como se estructuran las decisiones le confiere a los grupos de funcionarios la posibilidad mayoritaria de decidir en el conjunto de acciones y actividades de la universidad, así la estructura de autoridad está organizada para que se impongan las decisiones del poder.”

La Ley orgánica de la UAM refiere dos figuras de autoridad y gobierno, que representan interna o externamente la institución:

- a) *Los órganos Colegiados como instancias deliberativas y de toma de decisiones en algunas de las funciones de orden académico, estos se integran como cuerpos colegiados de participación conjunta de los diferentes sectores de la universidad, incluidos funcionarios, personal docente y estudiantes, parte de las funciones que realizan se inscriben en la pretensión de acotar la autoridad de los rectores de unidad y del rector general. A continuación se presentan algunos de los más representativos al interior de la UAM.*

- b) *Junta Directiva.* El concepto de "junta directiva" o "junta de gobierno" en las IES mexicanas es muy diferente al de las IES anglosajonas. En éstas, las juntas directivas tienen funciones amplias como: designar, aconsejar, apoyar y evaluar a los rectores (presidentes); establecer las principales políticas institucionales, incluyendo la aprobación del presupuesto y de nuevos programas; evaluar el desarrollo de la institución, considerando los programas académicos; representar a la institución ante los sectores externos y obtener los recursos económicos necesarios; supervisar las inversiones, los asuntos legales, las instalaciones físicas y los terrenos; actuar como instancia de último recurso en conflictos internos; suplir a otros órganos en situaciones de emergencia, e impulsar la adaptación de la institución a nuevas circunstancias y su renovación permanente (López, González y Casillas:

2002; 364). En el caso de México las juntas directivas, cuando existen, se limitan básicamente a realizar tres funciones:

- Participar en la designación del Rector y de los principales funcionarios institucionales,
- Participar en la designación de los miembros del "patronato", independientemente del nombre con el que se considere,
- Participar en la resolución de conflictos al interior de los órganos.

Los miembros de la Junta Directiva son nombrados por el Colegio Académico, pero la primera Junta se integró con base en un artículo transitorio de la Ley Orgánica, ya que no se había constituido el Colegio Académico.

Otras figuras de la organización son:

a) *Patronato*. Las funciones del Patronato pueden resumirse en dos grandes grupos:

- Obtener los recursos económicos para el funcionamiento de la Universidad y;
- Administrar estos recursos.

Para realizar dichas funciones, el Patronato cuenta con dos instancias operativas: la Contraloría y la Tesorería General. Los responsables de estos órganos son designados por el Patronato.

b) *El Colegio Académico que está integrado por:*

I El Rector General de la Universidad, quien lo preside;

II Los Rectores;

III Los Directores de División; y

IV Tres representantes del personal académico, tres de los alumnos y uno de los trabajadores administrativos, elegidos por cada uno de los Consejos Académicos de entre sus miembros.

Los representantes del personal académico, de los alumnos y de los trabajadores administrativos, ostentan el cargo por dos años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

El Secretario General de la Universidad lo es también del Colegio, en el cual tiene voz, pero no voto (Art. 12 de la Ley Orgánica).

El Colegio Académico²⁶, es un órgano constituido por representantes de todos los sectores de la UAM, rige la vida institucional de la Universidad mediante la facultad exclusiva de expedir los reglamentos, normas y disposiciones de aplicación general para el buen funcionamiento académico, técnico y administrativo de la Institución, e interviene en la definición de las políticas institucionales necesarias para conducir a la universidad a la realización de su objetivo fundamental.

El Colegio Académico está integrado por representantes del personal académico, de los alumnos y de los trabajadores administrativos, electos por los Consejos Académicos de cada Unidad y acreditados ante el Colegio Académico por un periodo de dos años, a quienes se suman el Rector General, quien lo preside, los rectores de Unidad, los directores de División y el Secretario General.

En las sesiones de este órgano colegiado los miembros del mismo, en igualdad de condiciones, participan de manera libre y respetuosa en la exposición de argumentos para sustentar sus opiniones y las de sus representados en la toma de decisiones que le competen al Colegio Académico. Las facultades y competencias del Colegio Académico son muy importantes, primordialmente en el ámbito académico, por la repercusión de sus decisiones en toda la Universidad.

Además de la funciones y atribuciones mencionadas, éste cuerpo colegiado es el responsable de autorizar el presupuesto anual de ingresos y egresos para la operación institucional, designa al Auditor Externo, aprueba los estados financieros, autoriza los planes de organización académica y las

²⁶ <http://www.uam.mx/colegioacademico/>

especialidades profesionales; y conoce y resuelve sobre casos que no sean de la competencia de otros órganos (colegiados o personales).

Con fundamento en las competencias que el legislativo otorgó al Colegio Académico (Art. 13), y las precisadas en el artículo 25 del Reglamento Orgánico, este cuerpo colegiado ha sido y sigue siendo el órgano motor y orientador del desarrollo de la Universidad Autónoma Metropolitana.

c) *Consejos Académicos y Consejos Divisionales*: Varias y distintas actividades académicas inician en los Consejos Divisionales y pasan después a los Consejos Académicos para ser armonizadas y dictaminadas en el ámbito de las Unidades. Por ejemplo, todos los proyectos sobre planes y programas académicos siguen esta vía, y después de ser dictaminados por los Consejos Académicos se turnan al Colegio Académico. Lo mismo sucede con los proyectos de presupuesto.

Cada división académica cuenta con un Consejo Divisional integrado por:

I El Director de la División, quien lo preside;

II Los Jefes de Departamento de la misma División; y

III Un representante del personal académico y otro de los alumnos por Departamento.

El representante del personal académico y de los alumnos permanece en el cargo un año y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. (Artículo 28 de la Ley Orgánica). Adicionalmente, y para cubrir un vacío en la Ley la fracción IV del artículo 66 del Reglamento Orgánico establece como competencia del Secretario Académico de División la de: "Fungir como Secretario del Consejo Divisional y administrar la Oficina Técnica del mismo", sin aclarar que únicamente tendrá voz pero no voto, como sucede con sus correspondientes en el Colegio y en los Consejos Académicos.

Los Consejos Académicos son los encargados de designar designan a los Directores de División, y los Consejos Divisionales por su parte hacen lo conducente en relación con las jefaturas de departamento, en ambos casos se

parte de ternas propuestas por los Rectores de Unidad. Los órganos personales definidos en la Ley Orgánica se identifican a través de la figura del el Rector General, los Rectores de Unidad, los Directores de División y los Jefes de Departamento. En la Ley se señalan las competencias del Rector General y los de las Unidades de manera clara; y se incluyen de manera indirecta las que corresponden a las figuras de División y de los de Departamento. No obstante al expedirse el Reglamento Orgánico se precisaron las de los primeros y se definieron las de los segundos.

La organización académica de la UAM es un sistema de pesos y contra pesos que la mantienen en equilibrio. No existe una máxima autoridad absoluta. Cada órgano, personal o colegiado, es autoridad máxima para los asuntos de su competencia, pero no para los asuntos que competen a otros órganos. La Junta Directiva designa al Rector General y a los Rectores de Unidad, pero una vez que lo ha hecho no puede intervenir en las decisiones que tomen en el ámbito de competencias que a cada uno corresponden, a menos que se llegue al caso extremo de plantear la destitución, y aun en este caso, la Junta debe auscultar el sentir de la comunidad. Un Jefe de Departamento tiene la competencia de administrar los recursos que se hayan asignado al departamento a su cargo, y en esta competencia no debe interferir ningún otro órgano personal, aunque sea de mayor jerarquía.

Con base en la organización académica descrita y la existencia de cuerpos colegiados presentados en secciones precedentes, los organigramas de la Universidad en su conjunto, de cada Unidad y de cada División se representan a continuación:

Los organigramas presentados se refieren exclusivamente a las funciones académicas. Se muestran con tres Departamentos y tres Coordinaciones de Estudio por División, pero en realidad existen cuatro o cinco; y entre cuatro y diez Coordinaciones por División.

Por otro lado, cada Departamento cuenta con un organigrama interno que muestra las Áreas de investigación.

Partiendo de ésta consideración, aunada al hecho de que algunos de los campos del diagrama de la organización representa a los cuerpos colegiados, es posible afirmar que es una institución “de base pesada y tejido flojo” (Clark, 1983), en la que hay una inmensa multiplicidad de sujetos que interactúan en la base del sistema, con escasos lazos entre sí, y con capacidad para tomar decisiones de forma autónoma de las estructuras que los contienen. En este contexto, conviven diferentes niveles donde se ejerce la autoridad, pasando por los Departamentos, las Divisiones y las Coordinaciones. En cada instancia el poder puede ser ejercido de forma unipersonal ó colegiada. Un elemento central es la diferenciación que establece Clark entre la autoridad política y la autoridad académica. Ambas coexisten en la universidad, la primera recae en el ámbito de la disciplina, y la segunda, en el ámbito del establecimiento.

La autoridad y la forma en que se distribuye el poder. En la Universidad conviven distintos tipos de autoridad (entre ellas, la académica y la política), y el poder se ejerce de distintos modos (a través de la burocracia, de la

colegiación, de una estructura unipersonal). En este mismo eje, otro elemento que preocupa desde Burton Clark es cómo se integra y se coordina toda esta serie de eslabones de autoridad que están distribuidos por la institución y el sistema.

Ahora bien, existen abundantes líneas jerárquicas y de comunicación que, si bien permiten distribuir responsabilidades y funciones, propician que el funcionamiento cotidiano sea poco ágil y que muchos profesores se vean involucrados en funciones de administración académica.

Es posible plantear las necesidades de innovar en las estructuras de gobierno y permitir que la participación de la comunidad universitaria llegue hasta la toma de decisiones, ya que actualmente dicha participación es importante pero no determinante en el proceso mismo de decidir el rumbo institucional, puesto que no basta con la elección de candidatos, quienes una vez designados se limitan a legitimar el orden institucional imperante.

En este sentido, una de los aspectos más notables del modelo organizacional es que ha privilegiado y protegido que la estructura vertical en la toma de decisiones prevalezca (atada a una oligarquía académica que reproduce vicios autoritarios, caracterizados por la antidemocracia en la elección, simulando la toma de decisiones participativa), lo que permite la reproducción de grupos de poder al interior de los espacios de representación universitaria.

3.2 La Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco

Situada en la zona nor-poniente del Distrito Federal, la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco tiene como misión impulsar la vinculación de la universidad con el Estado, la industria y la sociedad, posicionándose así como la Unidad del desarrollo tecnológico de la Universidad Autónoma Metropolitana.

La Unidad Azcapotzalco se ubicó en una de las zonas industriales, más importantes del País de acuerdo con los datos proporcionados por el INEGI,

abrió carreras de tipo profesional aplicado, con énfasis en las ingenierías, y su primer Rector era, hasta el momento de su designación, Director de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, por tanto se esperaba de esta Unidad una fuerte vinculación con la industria

I Misión de la Unidad Azcapotzalco²⁷

a) Principios y valores generales.

La Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco es una institución al servicio de la sociedad que tiene como postulados fundamentales la transmisión, generación y preservación del conocimiento en el marco de la excelencia.

La Unidad Azcapotzalco fundamenta sus acciones en la búsqueda desinteresada de la verdad, el pluralismo ideológico y respeto a la dignidad humana. Mantiene el principio de equidad sin distinciones de sexo, raza, edad, creencias religiosas o militancia política.

Orienta sus actividades a resolver las grandes carencias de nuestro País y a construir una sociedad más justa y democrática.

La formulación de sus planes y programas de estudio, la definición de los campos del conocimiento objetos de sus investigaciones, y las acciones de preservación y difusión de la cultura son llevadas a cabo por la Institución, en tanto universidad pública, en forma autónoma y en la más completa libertad.

Los principios de libertad de cátedra e investigación son ejercidos por su personal académico en un marco de responsabilidad individual y colectiva, y de observancia a las normas que la Institución se ha dado en uso de su autonomía.

La Unidad procura la constante superación de su personal académico y administrativo, propicia la colaboración entre sus alumnos y promueve un ambiente placentero para el desarrollo responsable y cooperativo del quehacer universitario.

²⁷ El texto de la Misión de la Unidad Azcapotzalco aparece en la Revista de la Educación Superior. ANUIES. 22, No. 87 de julio-septiembre de 1993

Heredera de los logros históricos de la humanidad, en particular de nuestro País, y atenta a los cambios y al progreso científico, humanístico y cultural, es una institución respetuosa de la tradición y, a la vez, abierta a lo nuevo.

La Unidad como parte de la Universidad, reconoce la importancia y necesidad de la colaboración y complementariedad con las otras Unidades, para atender cabalmente como una sola institución, a la amplia gama de acciones que la sociedad le ha encomendado.

a) Docencia

La Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco tiene como función prioritaria la formación de recursos humanos a nivel de licenciatura y posgrado, que atiendan los problemas del País y sus necesidades sociales.

En la unidad Azcapotzalco la docencia se concibe como una actividad creadora y crítica que, sin adoctrinar, enfatiza y estimula la capacidad de aplicación del conocimiento. Con ello, se preparan profesionales capaces, competentes y cultos, con voluntad de servicio y conciencia social.

El proceso de la docencia se centra en el aprendizaje, creando con imaginación innovaciones educativas que estimulen el talento y las mentes de los alumnos.

En el nivel licenciatura se privilegian las carreras de tipo profesional, y en el nivel de posgrado, los programas terminales están orientados a preparar cuadros de especialistas de alto nivel, para que en ambos casos, los egresados se incorporen, preferentemente, a los sectores productivo y de servicios. o al de la investigación en la disciplina correspondiente.

b) Investigación

La investigación es un compromiso institucional contraído con el país, que consiste en vivificar el espíritu de inquirir con libertad para generar conocimiento y resolver problemas de importancia nacional.

La Unidad pone especial atención a la investigación aplicada. En su campo de acción prioriza el estudio de los problemas de la zona metropolitana de la Ciudad de México y aquellos que afectan, en un presente siempre móvil, a grandes sectores sociales.

Procura fomentar en los alumnos su vocación y/o la búsqueda de nuevos conocimientos apoyándose en la aplicación de los ya existentes, promoviendo su participación en los proyectos aprobados por los órganos colegiados de la Unidad.

Asimismo, en los programas de investigación se fomenta la concurrencia disciplinaria y el trabajo creativo, con el fin de analizar los problemas actuales en toda su complejidad y en sus múltiples dimensiones.

c) Preservación y difusión de la cultura

Como heredera de ricas tradiciones de la cultura nacional la Unidad Azcapotzalco se ocupa de preservarlas y difundirlas entre las generaciones actuales, así como de analizar los valores de nuestra civilización y sus raíces.

La Unidad difunde los frutos de su creación intelectual y artística así como los conocimientos que resultan de los procesos de enseñanza-aprendizaje. También realiza eventos artísticos, culturales y deportivos para contribuir a la formación integral de sus estudiantes, al tiempo que se constituye en un polo cultural para su entorno.

Con el propósito de hacer accesibles los beneficios de la ES a los sectores público, privado y social, ofrece opciones de actualización y capacitación. Del mismo modo, servicios profesionales a los grupos de la sociedad que carecen de medios para acceder a ellos.

A través de programas educativos sobre asuntos públicos de interés nacional, ayuda a los ciudadanos en el cumplimiento de sus responsabilidades y en la exigencia de sus derechos.

d) Evaluación permanente

La Unidad conocerá, revisará y evaluará constantemente fines, organización y funcionamientos, a la luz de sus logros o carencias, de tal manera que su actitud sea siempre de una "Casa Abierta al Tiempo".

El 11 de noviembre de 1974 la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana abrió sus puertas para formar profesionistas en las ciencias básicas e ingeniería, las ciencias sociales y humanidades y las ciencias y artes para el diseño, misión que día a día ocupa a la institución a través del cumplimiento de las labores sustantivas de Docencia, Investigación y Preservación y difusión de la Cultura.

A lo largo de treinta años de labores, la UAM-Azcapotzalco ha brindado educación a más de 28 mil egresados quienes, sin importar su preparación científica, se definen por el carácter humanista de su formación; es decir, por su capacidad de enfrentar y resolver requerimientos sociales.

Con base en la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, el Modelo UAM tiene la suficiencia para adecuarse, la capacidad para evolucionar y la cualidad para responder a las necesidades sociales siempre cambiantes del entorno.

Para ello, desde su fundación, la UAM-Azcapotzalco —al igual que las Unidades Académicas: Iztapalapa y Xochimilco— ha impulsado las bondades de la figura del profesor-investigador, del esquema académico departamental, de la organización de la investigación por áreas, así como del reconocimiento e institucionalización de prácticas administrativas de apoyo académico, todos ellos aspectos plasmados en el Reglamento Orgánico de la Universidad Autónoma Metropolitana, aprobado por el Colegio Académico en 1982, documento que ha dado sentido y dirección universitaria a la Institución.

Las crisis económicas recurrentes durante la década de los 80, hicieron necesario diseñar e implementar programas de planeación universitaria, área administrativa en la que la Institución es pionera a nivel nacional. Paralelamente, a consecuencia de los sismos de 1985, se hizo patente la necesidad de impulsar la vinculación de la universidad con el Estado, la industria y la sociedad, lo que devino en programas de servicio social, asesoría técnica y tecnológica, así como proyectos académico-científicos dirigidos al desarrollo inteligente del sistema de ES.

Estructura de la organización en la UAM Azcapotzalco

En 1974 la Casa Abierta al Tiempo —al conocimiento, a las ideas y a la expresión—. A tres décadas de labores, la UAM-Azcapotzalco se ha expandido hasta contar con 21 edificios que integran aulas, cubículos académicos, laboratorios, talleres, aulas electrónicas, salas audiovisuales, además de biblioteca, centro de cómputo, auditorio, galería de arte, instalaciones deportivas, librería, comedor, servicios médicos y áreas administrativas de apoyo universitario, todo ello para lograr la formación integral de los alumnos, para desarrollar las labores docentes y de investigación de los académicos; preservar y difundir la cultura, los conocimientos generados.

La Organización se representa de la siguiente manera:

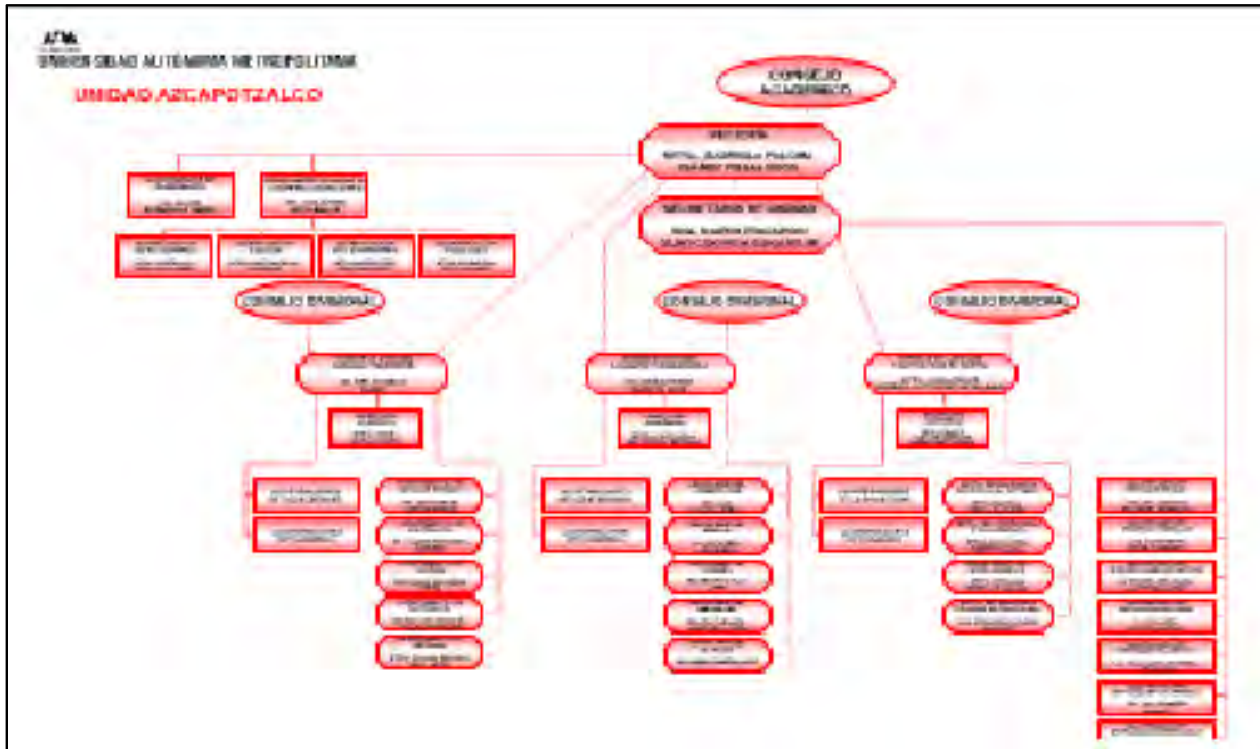
a) Régimen académico institucional: Dentro de su Reglamento Orgánico²⁸; la UAM establece que el régimen académico será aplicable a las unidades, divisiones y departamentos que la integran:

1. División de Ciencias Básicas e Ingeniería (CBI)
 - a) Departamento de Ciencias Básicas
 - b) Departamento de Electrónica
 - c) Departamento de Energía
 - d) Departamento de Materiales
 - e) Departamento de Sistemas
2. División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH)
 - a) Departamento de Administración
 - b) Departamento de Derecho
 - c) Departamento de Economía
 - d) Departamento de Sociología

²⁸ En la aprobación del Reglamento Orgánico fue un principio del Colegio Académico respetar las normas y disposiciones jurídicas de carácter general que rigen las actividades universitarias, ya sean las normas y disposiciones del orden jurídico nacional, las que ha expedido el Colegio Académico y las que la Universidad ha pactado, en el orden laboral, con la organización sindical.

- e) Departamento de Humanidades
- 3. División de Ciencias y Artes para el Diseño (CAD)
 - a) Departamento de Evaluación
 - b) Departamento de Investigación y Conocimiento
 - c) Departamento del Medio Ambiente
 - d) Departamento de Procesos y Técnicas de Realización

Figura 3
 ORGANIGRAMA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
 UNIDAD AZCAPOTZALCO



Fuente: www.uam.mx/transparencia/

3.3 Los procesos de negociación para la definición de presupuesto, en la Universidad Autónoma Metropolitana

La estructura organizacional de la UAM tiene dos principios fundamentales:

- 1) La desconcentración funcional y administrativa,
- 2) Las competencias expresas.

La combinación de ambos principios ha determinado la forma de organización de la Universidad.

En lo referente al primer principio, representa una verdadera innovación organizativa, a mediados de los años setenta, especialmente por la relativa autonomía que le otorgaba a las Unidades, frente al modelo centralizado y vertical que predominaba entre las otras instituciones públicas del país. (Vielle: 2004; 77-78) Sobre éste principio se edificó la diversidad académica de la UAM, así como su variada e intrincada organización.

Las virtudes y fallas del modelo no pueden comprenderse sin el segundo principio, pues proviene del carácter público de la Universidad, es decir, del ámbito del derecho público que la rige. La Ley Orgánica fundacional de la UAM –aprobada por el Congreso de la Unión en 1973– indica, en su Artículo 21, que la Universidad “llevará a efecto” su “régimen” de desconcentración funcional y administrativa a través de las Unidades, Divisiones y Departamentos. Es decir, en la citada Ley dicho principio se refiere solamente a la composición estructural de la Institución. El Reglamento Orgánico aprobado por el Colegio Académico, en 1981, fue más lejos al establecer que se aplicaría también a la distribución estructural “del objeto” de la Universidad, es decir, al reparto de las funciones sustantivas entre los distintos ámbitos de competencia. De aquí deriva, el caso de los órganos personales, que los Directores de División controlan.

La organización de la UAM fue pensada para evitar el centralismo y las arbitrariedades en la toma de decisiones. Por ello, se pensó en un modelo basado en órganos colegiados, unidades académicas, divisiones y departamentos, mismos que tienen facultades y obligaciones distintas; lo que

se señala específicamente en la Ley Orgánica De La Universidad Autónoma Metropolitana

Artículo 1.- Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En lo relativo al financiamiento en la Ley Orgánica capítulo II artículo 4 se establece lo siguiente:

El patrimonio de la Universidad estará constituido por:

- I.- Los ingresos que obtenga por los servicios que preste;
- II.- Los fondos que le asigne el Consejo Nacional de Fomento Educativo; y
- III.- Los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.

Artículo 5:

“Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad. La Universidad Autónoma Metropolitana gozará de la franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las oficinas públicas en los servicios telegráficos.”

El Artículo 6 establece:

Serán órganos de la Universidad:

- I.- La Junta Directiva;
- II.- El Colegio Académico;
- III.- El Rector General;
- IV.- El Patronato;
- V.- Los Consejos Académicos
- VI.- Los Rectores;
- VII.- Los Consejos Divisionales;
- VIII.- Los Directores de División; y
- IX.- Los Jefes de Departamento

Las funciones y modalidades de organización de cada uno de los órganos presentadas previamente, dan cuenta de la descentralización, como el rasgo característico institucional de la UAM, que constituye su base operativa, de control, gestión y administración, tal y como se consigna en la ley orgánica

de la misma institución. Derivado del análisis organizacional realizado es posible establecer que la aprobación del presupuesto debe pasar las revisiones y aprobaciones de todos y cada una de los órganos institucionales que integran a la universidad.

3.3.1 La Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco: Reglamento de Presupuesto

Uno de los objetivos fundamentales en la elaboración del Reglamento de Presupuesto fue definir su universo de alcance:

- Elaboración
- Formulación
- Autorización
- Ejercicio
- Control y ;
- Evaluación del presupuesto

Dicho reglamento enfatiza la asignación de recursos a los programas de la Universidad como resultado de las actividades de planeación. Se aborda el tema de la distinción de los ámbitos de validez de los posibles reglamentos de planeación y de elaboración del presupuesto, lo cual ha facilitado la tarea de definir la normatividad, al indicar respecto de cada uno de ellos un universo específico. En lo referente a la planeación, la determinación de objetivos y metas; en lo referente al presupuesto, la asignación para lograrlos. Es importante mencionar que la elaboración del presupuesto puede considerarse como un acto de planeación a corto plazo.

3.3.1.1 Criterios utilizados en la elaboración del reglamento

De acuerdo con la tradición legislativa de la UAM los criterios para la elaboración del reglamento de presupuesto son los siguientes:

1. Respeto a la legislación jerárquicamente superior

El Reglamento se ubica en el mismo nivel de los demás reglamentos expedidos por el Colegio Académico. En su elaboración se observaron las disposiciones superiores como son las constitucionales y las de la Ley Orgánica. La legislación federal en materia de presupuestación, si bien *no obliga a la Universidad en atención a su autonomía constitucional, se utilizó como una orientación valiosa por contener una amplia experiencia normativa*. En otros términos se pretende que no tenga casos sin solución, no presente conflictos normativos y no sea redundante.

2. Desconcentración funcional y administrativa

Uno de los criterios siempre presentes en la elaboración de disposiciones generales por el Colegio Académico es el de desconcentración funcional y administrativa. El significado de este principio atañe al ejercicio de competencias con autonomía técnica en el ámbito de las unidades y en la ausencia de revisión de las decisiones tomadas. Se reconoce en este Reglamento la competencia de los Rectores de Unidad para ejercer el presupuesto en sus respectivas esferas de acción, así como la participación de los Jefes de Área, Jefes de Departamento y Directores de División en la elaboración de sus programas.

3. Reconocimiento de prácticas

La aplicación de este criterio permitió considerar los usos en la Universidad relacionados con la materia de presupuestación y no opuestos a la reglamentación existente. De esta manera se recogen, entre otros, la formulación del presupuesto por programas, la alusión al catálogo de cuentas, la permisión de transferencias presupuestales, la autorización de recursos con cargo a resultados, la práctica del Colegio Académico de establecer reglas anuales para el ejercicio presupuestal, como la de autorizar al Rector General, en consulta con los Rectores de Unidad, la aplicación de los remanentes a actividades académicas y el principio de *no transferir recursos de gastos de inversión a gastos de operación*.

4. No repetir disposiciones de otros reglamentos o leyes

Fue preocupación fundamental no repetir disposiciones previstas en la legislación universitaria, ni hacer remisiones a otros ordenamientos normativos. La implicación inmediata de este criterio es el respeto de las competencias previstas en la Ley Orgánica y en el Reglamento Orgánico, en materia de presupuestación; por ejemplo, respecto de las competencias para formular los anteproyectos de presupuestos y las fechas para su presentación ante los órganos colegiados correspondientes.

También ingresan en esta implicación las normas relacionadas con la administración del presupuesto en favor de los Directores de División y Jefes de Departamento. Es importante considerar el criterio aludido en la tarea de interpretación sistemática de la legislación universitaria.

Estructura y contenido del reglamento

El Reglamento se integra de tres capítulos:

- El primero se refiere a disposiciones generales e incluye normas relacionadas con la formulación del presupuesto
- El segundo se relaciona con el ejercicio del gasto, en el cual se comprende el ejercicio del presupuesto.
- El tercero está vinculado con el control y la evaluación del gasto. Estos rubros se estimaron suficientes para dar cuenta de la materia de presupuesto en la Universidad Autónoma Metropolitana.

3.4 Universidad Autónoma Metropolitana: Asignación Presupuestal

Como lo revisamos en el capítulo anterior, en su artículo 3º, fracción VIII, la Constitución señala que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias para, entre otras cosas, fijar las aportaciones económicas destinadas al servicio público de la educación.

Por su parte, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES), en vigor a partir del 30 de Diciembre de 1978, establece las bases generales relativas al financiamiento que el gobierno federal otorga a las IES. En el artículo 21 de la LCES se indica que la federación, dentro de sus

posibilidades presupuestales, y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las IES, les asignara recursos conforme a las propia LCES, para el cumplimiento de sus fines. No obstante, el reconocimiento de la obligación del gobierno federal para asignar recursos a las instituciones públicas de ES, estas pueden realizar programas para incrementar sus recursos propios, y de esta manera ampliar sus fuentes de financiamiento.

El artículo 23 de la LCES es importante puesto que proporciona criterios (aunque muy generales) para la asignación de recursos a las IES públicas. En este sentido, dicho artículo indica que los recursos que, conforme al presupuesto de egresos de la federación, se asignen a las IES, se determinaran atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de ES; considerando la planeación institucional y los programas de superación académica, así como los de mejoramiento administrativo. Así mismo, enfatiza que para decidir la asignación de los recursos, en ningún caso, se tomaran en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.

Los recursos que el gobierno federal asigna a las IES públicas pueden ser ordinarios o específicos.

Los recursos ordinarios son los que se asignan a través del PEF, y sus administraciones se sujetan a un calendario previamente aprobado, debiendo iniciar su aplicación durante el primer mes del *ejercicio fiscal*.

Los recursos específicos pueden ser otorgados por el ejecutivo federal cuando las instituciones requieran desarrollar proyectos adicionales de superación institucional y carezcan de fondos para ello. Para la definición de este supuesto se deberá celebrar, previamente, un convenio con el Ejecutivo.

Finalmente, el artículo 27 indica que en las IES deberán aplicar los fondos proporcionados por la federación, estrictamente a las actividades para las cuales hayan sido asignados y de conformidad con las leyes respectivas.

De esta manera, la UAM está sujeta a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución general de la República, así como a las

disposiciones que, acerca de la asignación de recursos, contempla la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

A este respecto, es necesario analizar lo que sucede al interior de la UAM en el proceso de elaboración de presupuesto anual, y en los procedimientos que se desarrollan para su definición

En el terreno de la Administración Pública Federal, el subsidio de la UAM; está sujeto a las reglas y tiempos de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por tanto la universidad debe tener en cuenta las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.. Por su parte, la institución fundamenta sus procesos en las reglas definidas en la Ley Orgánica de la UAM (LOUAM), y en el Reglamento de Presupuesto de la UAM, documentos que constituyen la normatividad del proceso de elaboración del presupuesto de la Universidad, mismo que se envía al Ejecutivo Federal.

Para entender el proceso para definir el presupuesto anual de la UAM, es necesario tener primero una visión de su estructura organizacional, como ya lo hemos visto en los apartados anteriores.

El conocimiento de la estructura organizacional de la institución es importante para poder entender el procedimiento de formulación del presupuesto de ingresos y egresos de la UAM y los distintos órganos e instancias departamentales que intervienen en su definición. Esto es así, porque según la fracción III del artículo 29 de la LOUAM, corresponde a los Consejos Divisionales presentar al consejo académico de la unidad universitaria respectiva el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la división. Por su parte, la fracción III del artículo 23 de la LOUAM señala que corresponde al Consejo Académico de cada unidad la facultad de someter el proyecto al Patronato, por conducto del rector general, de presupuesto anual de ingresos y egresos de la unidad universitaria respectiva.

Finalmente, corresponde al Patronato de la UAM formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad, y ponerlo a consideración del rector general de la misma, quien lo deberá someter a la

aprobación definitiva del Colegio Académico institucional (artículo 20, fracción V de la LOUAM).

A partir de estos planteamientos es posible señalar que el proceso de elaboración del presupuesto de ingresos y egresos de la UAM se presenta en una estructura piramidal, que arranca desde los Consejos Divisionales y sube hasta llegar al máximo órgano de decisión en la materia que es el Colegio Académico de la UAM.

El reglamento del Presupuesto de la UAM (aprobado por el Colegio Académico en su sesión núm. 110, celebrada los días 19 y 21 de Noviembre de 1990) establece reglas más específicas sobre la elaboración del presupuesto de la Universidad.

Básicamente, lo que hace dicho Reglamento es establecer el sistema de presupuesto por programas, al establecer, en su artículo 3º, la obligación de elaborar lo “con base en los programas de docencia, investigación, preservación y difusión de la cultura y apoyo institucional”. Esto implica que dichos programas deban existir en los distintos órganos e instancias departamentales de la institución.

Siguiendo la lógica de la estructura piramidal ya mencionada que rige la elaboración del presupuesto, los programas se integran a todos los niveles institucionales. Por ello es que el artículo 5 del Reglamento de Presupuestación dispone que los programas de las áreas se consideraran e integrarán, desde el punto de vista presupuestal, a los programas departamentales; los programas departamentales a los divisionales; los divisionales a los de unidades y éstos a los programas de la Universidad.

Para darnos una idea de lo que cada programa contiene, conviene citar el artículo 6º. Del Reglamento según el cual:

“Los programas contendrán la relación de los siguientes datos:

- I Identificación del programa;
- II Ubicación orgánica
- III Responsables
- IV Antecedentes

- V Justificación
- VI Objetivos generales y específicos
- VII Metas e indicadores para su evaluación
- VIII Prioridades de realización
- IX Tiempos de ejecución;
- X Recursos humanos, materiales y financieros disponibles;
- XI Recursos humanos, materiales y financieros requeridos; y
- XII Fuentes de financiamiento complementario.”

Como en el caso del presupuesto, los programas también son aprobados por los órganos colegiados de cada nivel, proceso en el que se retoman los criterios señalados en el artículo 7 del Reglamento y que señalan las siguientes consideraciones:

- “I Las Políticas Generales de la Universidad;
- II La planeación de la Universidad;
- III El informe anual del Rector General;
- IV Los procedimientos que en materia de elaboración del presupuesto fije la Universidad;
- V La plantilla y la nómina del personal de la Universidad;
- VI El análisis del avance del ejercicio presupuestal del año en curso y la evaluación del gasto de los dos años anteriores;
- VII Los estados financieros; y VIII Los demás factores que señale la Ley Orgánica, el presente Reglamento y otras normas y disposiciones reglamentarias”

La instancia que finalmente autoriza el presupuesto y programas es el Colegio Académico de la UAM, órgano que también puede fijar prioridades de carácter general para la aplicación de remanentes y recursos adicionales si los hubiese.

En cuanto al Patronato universitario y su intervención en este proceso, el artículo 20 de la LOUAM señala cómo sus facultades las siguientes:

- “I Obtener los ingresos necesarios para el financiamiento de la Universidad

II Organizar planes para arbitrar fondos a la Universidad,

III Formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad y ponerlo a consideración del Rector general de la misma, quien lo someterá a la aprobación definitiva del Colegio Académico.”

Por su parte, el artículo 16-1 del Reglamento Orgánico de la UAM²⁹ señala, de manera más detallada, otras facultades que en materia financiera y de gasto tiene el Patronato, entre las que destacan:

- I. “Diseñar y ejecutar estrategias para obtener ingresos adicionales al subsidio federal.
- II. Procurar la obtención de donaciones para acrecentar el Patrimonio de la Institución.
- III. Procurar la obtención de recursos necesarios para financiar programas específicos que le presente el Colegio Académico o el rector general.
- IV. Fijar y, en su caso, revisar y actualizar las cuotas por los servicios que presta la UAM, de acuerdo con las políticas generales de la institución.
- V. Emitir lineamientos para la inversión de los recursos financieros de la Universidad;
- VI. definir sistemas para la ministración de fondos a las unidades universitarias, a la Rectoría General y a los proyectos patrocinados.”

El siguiente paso es analizar quién evalúa el gasto de la UAM y cómo se realiza esta tarea.

El control y evaluación del gasto de la UAM corresponde al contralor; tiene por objeto determinar si se han cumplido las obligaciones derivadas de la normatividad de carácter presupuestal, por medio de la supervisión permanente de activos, pasivos y egresos.

El contralor y el personal que de él depende son nombrados por el Patronato (Artículo 20, fracción VIII, de la LOUAM).

El artículo 20, fracción VI, de la LOUAM, dispone que el Patronato debe presentar al Colegio Académico, dentro de los tres primeros meses a partir de la fecha en que concluya un ejercicio presupuestal, los estados financieros y el dictamen del auditor externo, nombrado para el caso por el propio Colegio.

El artículo 26 del Reglamento de Presupuesto de la UAM indica que el control y evaluación del gasto se hará con base en:

²⁹ Este reglamento fue aprobado por el Colegio Académico en su sesión núm. 32, entre Marzo y Abril de 1981.

“I La información proporcionada por órganos e instancias cuyas competencias se relacionen con el gasto en alguna de las acciones previstas en las disposiciones reglamentarias;

II Los resultados de la contabilidad de acuerdo con los sistemas implantados;

III La información adicional estimada relevante en cada situación; y

IV Las conclusiones y recomendaciones, en su caso, de las auditorías practicadas.”

La base de la actividad de control y evaluación del gasto está en las auditorías practicadas por el contralor. Estas tienen el propósito de verificar si es razonable la situación financiera correspondiente y si se han aplicado correctamente los recursos. Cabe mencionar que el artículo 16-1 del Reglamento Orgánico de la UAM da al Patronato la facultad de ordenar la práctica de auditorías, mismas que estarán a cargo del contralor.

Conviene señalar que el contralor debe informar, por lo menos mensualmente, al Patronato; al Rector General y a los Rectores de Unidad sobre el control presupuestal de sus respectivas competencias.

Definición del patrimonio de la UAM

El artículo 4 de la LOUAM señala que el patrimonio de la Universidad está constituido por:

“I Los ingresos que obtenga por los servicios que preste;

II Los fondos que le asigne el Consejo Nacional de Fomento Educativo; y

III Los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal.”

Por otro lado, el artículo 5 de la LOUAM señala, que los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no están sujetos a impuesto, a derechos federales, locales o municipales; y que tampoco estarán gravados los actos y contratos en que la Universidad intervenga, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de la UAM.

En cuanto a quién administra el patrimonio de la UAM y como se realiza esta tarea, el órgano encargado de la administración del patrimonio de la UAM es el Patronato. Este órgano está integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales. Estos funcionarios

permanecerán en su cargo ocho años y podrán ser reelectos; además, el artículo 19 de la LOUAM señala que el cargo de miembro del Patronato será honorario (es decir, no remunerado).

Según el artículo 20 de la LOUAM, corresponde al Patronato, entre otras facultades:

“I Autorizar la adquisición de los bienes que se requieran para las actividades de la Universidad;

II Administrar y acrecentar el patrimonio de la Universidad;”

Así mismo, al artículo 16-1 del Reglamento Orgánico de la UAM señala como facultades del Patronato, relativas al patrimonio universitario, las siguientes:

I Procurar la obtención de donaciones para acrecentar el patrimonio de la Universidad

II Autorizar anualmente, desde el punto de vista financiero, la adquisición de los bienes que re requerirán para las actividades universitarias, en función de montos y de órganos e instancias encargados de la adquisición.

III Autorizar la adquisición de bienes inmuebles

IV Emitir opinión financiera cuando se pretenda la enajenación de bienes inmuebles de la Universidad.

V Definir el sistema para formular y mantener actualizado el inventario de los bienes y de los derechos sobre propiedad intelectual que integran el patrimonio de la Universidad.

VI Emitir lineamientos para la vigilancia, desde el punto de vista financiero, en relación a la explotación de patentes, marcas, invenciones, transferencia de tecnología y en general sobre propiedad intelectual.”

Es necesario destacar que no existe un modelo único de marco regulatorio de las cuestiones relativas al financiamiento de las IES públicas. A pesar de que el concepto autonomía es aplicable en el nivel más general a dichas Instituciones, sus manifestaciones concretas en el nivel normativo pueden ser desarrolladas de maneras diversas. Todo dependerá de las decisiones políticas que se plasmen en la Ley Orgánica respectiva y en los Estatutos que regulen la vida interna de cada Institución.

3.5 Asignación presupuestal a las funciones sustantivas universitarias: Docencia, Investigación, Difusión, Preservación de la Cultura y Apoyo Institucional. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco

De acuerdo con los planteamientos de la ANUIES, la asignación de presupuestos extraordinarios institucionales puede realizarse a través de la evaluación de indicadores de rendimiento universitario, muestra de ello es la asignación que se hace de éstos a través del Fondo Para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario. La distribución se hace a través de la fórmula CUIA con participación de S.E.P. y la ANUIES, quienes establecieron el modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario basado en el desempeño, mismo, que se aplicó en el 2006. El modelo se sustenta en criterios de desempeño institucional con el objeto de reconocer el mejoramiento de las funciones sustantivas de las IES.

Este modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario basado en el desempeño se determina con la fórmula CUIA, que considera indicadores de docencia e investigación y criterios para fijar el subsidio a dichas funciones.

Los criterios para el subsidio a la docencia son, entre otros: ponderación diferenciada por el nivel educativo, diferenciación por tipo de programa de estudios, consideración de la ET y varios factores de calidad como son la proporción de programas evaluables de técnico superior universitario y licenciatura reconocidos por su buena calidad (nivel 1 de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior o acreditados por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior), y la proporción de programas de posgrado pertenecientes al Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACyT.

Los Indicadores de Rendimiento Universitario pueden ser definidos como medidas objetivas, usualmente cuantitativas, de los logros de una institución. El uso de los indicadores de rendimiento puede ayudar considerablemente a establecer un cierto orden y a hacer previsiones en un sistema tan complejo como es en la actualidad cualquier institución universitaria. Cuando los indicadores están sólidamente desarrollados y construidos en su estructura simple y compleja; interna y externa, contribuyen al entendimiento de los

diversos problemas, partiendo del análisis de una serie de variables predeterminadas. Por otro lado, es posible observar su evolución en el tiempo y hacer previsiones para el futuro: “Su carácter cuantitativo ayuda a detectar con rapidez las tendencias de los cambios en las necesidades de la sociedad, en las preferencias por determinados tipos de cursos o estudios, y, en consecuencia, en la reasignación de recursos a las partes del sistema universitario más necesitadas en cada momento” (Sizer: 1982).

Uno de los criterios fundamentales, para valorar el desempeño de la universidad, está en el porcentaje de estudiantes que completan sus estudios y llegan a graduarse; es por ello que, particularmente, la ET, es elemental en el análisis del presente estudio.

El desempeño de los estudiantes universitarios es una preocupación recurrente para las IES: los alumnos compiten por lugares, en concursos o admisión, en programas de intercambio. El desempeño estudiantil es asociado cada vez más a cuestiones presupuestarias un mejor rendimiento estudiantil se asocia a una tasa de graduación más elevada; las IES se ven forzadas a mejorar los estándares de desempeño debido a presiones de las agencias de acreditación, requerimientos de empleadores prospectivos y competencia con otras IES (Rodríguez, Díaz: 2011;469).

Figura 4

Financiamiento e Indicadores de Desempeño Universitario en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco y su Relación con la Eficiencia Terminal



Fuente: Elaboración propia

A continuación se muestra la asignación presupuestal de la UAM; tomando como referencia el análisis de los datos de ingreso y egreso en los que se ubica la presente investigación (2004-2008); en los cuadros se muestra la distribución del presupuesto dentro de la institución, partiendo de la revisión del presupuesto estimado a ejercer en 2006 por unidad y programa institucional y se presenta la parte del presupuesto de la UAM; distribuido en sus Unidades; omitiendo a la unidad Lerma, puesto que en los años de revisión en los que se centra la presente investigación dicha unidad no había sido creada aún, tomando como fuente de información básica la que se consigna en la LOUAM . Para efectos del presente análisis solo se incluye el año 2006, debido a que la lógica institucional estructura que se sigue es la misma en todos los años y los porcentajes destinados se presentan sin variaciones porcentuales significativas.

TABLA 2

PRESUPUESTO ESTIMADO A EJERCER 2006 POR UNIDAD Y PROGRAMA INSTITUCIONAL

(Miles de pesos corrientes)

DEPENDENCIA	DOCENCIA	INVESTIGACIÓN	PRESERVACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CULTURA	APOYO INSTITUCIONAL	TOTAL
AZCAPOTZALCO	446,427.53 46.71%	375,519.43 39.29%	66,784.21 % 6.99%	67,048.45 7.02%	955,779.62 100.00%
CUAJIMALPA	11,031.68 15.45%	11,506.80 16.11%	10,178.28 14.25%	38,689.53 54.18%	71,406.29 100.00%
IZTAPALAPA	446,288.71 45.66%	386,140.50 39.51%	76,628.42 7.84%	68,317.65 6.99%	977,375.29 100.00%
XOCHIMILCO	462,190.94 43.41%	454,837.82 42.72%	75,478.95 7.09%	72,265.24 6.79%	1,064,772.96 100.00%
RECTORIA GENERAL	29,595.35 8.28%	11,679.13 3.27%	47,782.92 13.37%	268,398.02 75.09%	357,455.41 100.00%
TOTAL	1,395,534.20 40.72%	1,239,683.68 36.18%	276,852.79 8.08%	514,718.90 15.02%	3,426,789.57 100.00%

Fuente: UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA; PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS 2006

En esta tabla podemos observar que las unidades Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco presentan un presupuesto similar en sus actividades fundamentales: Docencia, Investigación, Difusión y preservación de la cultura y apoyo institucional; se observa que en Cuajimalpa, al ser una entidad de reciente creación, se destina más presupuesto al rubro de apoyo institucional; lo mismo sucede en la rectoría General de la UAM.

Del presupuesto de ingresos y egresos 2006 de la UAM, retomamos el siguiente cuadro en el cual se especifican los mismos programas institucionales, pero estos dedicados exclusivamente a la Unidad Azcapotzalco; distribuidas en cada una de sus divisiones.

TABLA 3

PRESUPUESTO A EJERCER 2006 POR DIVISIÓN Y PROGRAMA INSTITUCIONAL UNIDAD AZCAPOTZALCO

(Miles de pesos)

DIVISIÓN	DOCENCIA	INVESTIGACIÓN	PRESERVACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CULTURA	APOYO INSTITUCIONAL	TOTAL
CIENCIAS BÁSICAS E INGENIERÍA	138,120.09 47.79%	125,402.20 43.39%	15,950.54 5.52%	9,564.01 3.31%	289,036.84 100.00%
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES	118,459.22 45.96%	117,040.69 45.41%	18,136.93 7.04%	4,117.35 1.60%	257,754.19 100.00%
CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO	96,225.77 51.24%	75,308.05 40.10%	11,587.94 6.17%	4,678.84 2.49%	187,800.59 100.00%
RECTORÍA Y SECRETARÍA DE LA UNIDAD	93,622.45 42.33%	57,768.49 26.12%	21,108.80 9.54%	48,688.26 22.01%	221,188.00 100.00%
TOTAL UNIDAD AZCAPOTZALCO	446,427.53 46.71%	375,519.43 39.29%	66,784.21 6.99%	67,048.45 7.02%	955,779.62 100.00%

Fuente: UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA; PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS 2006

En la tabla 3 podemos observar que la mayoría de los presupuestos destinados a cada uno de los rubros es muy similar, a diferencia de la división de CAD, se le destina más a docencia y menos presupuesto a la investigación; en lo que refiere a la parte de rectoría y secretaria de la unidad el presupuesto se divide de la misma manera, en porcentajes totales. La parte de docencia recibe el mayor porcentaje (46.71%) del presupuesto, le sigue la investigación con un 39.29 %, apoyo institucional con 7.02% y preservación difusión y preservación de la cultura con 6.99%. Con estos datos podemos ver como, desde el presupuesto, la organización académica prevalece; puesto que se le da mayor presupuesto al vínculo docencia-investigación.

Gasto por alumno

En la actualidad existe una demanda de las propias IES públicas sobre la necesidad de contar con criterios claros, equitativos y ampliamente conocidos para el otorgamiento del subsidio con base en el desempeño institucional.

El principal problema para un análisis objetivo de esta situación se deriva de la complejidad del proceso de determinación de costos. En el nivel institucional la discusión parte del supuesto "gasto por alumno" obtenido mediante la división simple del presupuesto total que recibe cada una de la IES entre su matrícula total. Sin embargo, este concepto es insuficiente.

Por una parte, se debe reconocer que el proceso de formación de los alumnos no cuesta lo mismo en los diferentes niveles educativos y en los diversos programas de estudio. La atención a un alumno de educación media superior tiene un costo menor que el de licenciatura y éste, a su vez cuesta menos, que el de posgrado. Asimismo, no tiene un costo similar la atención de un alumno inscrito en un programa de estudios que requiere esencialmente aulas y centros de documentación durante su proceso formativo, que el de estudiantes que requieren, además, laboratorios, talleres, insumos y materiales diversos y costosos.

El proceso de financiamiento para la ES resulta inadecuado ante las nuevas condiciones de las IES y del país. No se cuenta con un esquema de

financiamiento sustentado en criterios de desempeño académico, que establezca reglas claras y transparentes, para la asignar y utilizar los recursos públicos de la federación, de los estados y de los municipios. El acuerdo de este esquema entre las IES y el Gobierno Federal ocupó la atención especial de la ANUIES durante 1999 y se busca su incorporación en una política de Estado para los años venideros.

Pese a que en los últimos años ha habido un aumento real en la aportación financiera del Gobierno Federal a la ES, los recursos son aún insuficientes para atender la demanda educativa creciente y mejorar en la calidad.

Ahora bien, en lo que refiere al gasto por alumno dentro de la UAM, el *gasto por alumno* se obtiene considerando el presupuesto total de la unidad, dividido por la matrícula total de dicha unidad.

Tabla 4

Gasto por Alumno 2004 UAM-Azcapotzalco

Gasto por alumno 2004

Matricula 2004 otoño	12,960
Presupuesto UAM-A 2004	841,003,900
Gasto por alumno 2004	64,892

Fuente: Elaboración propia con anuarios estadísticos UAM-A Matrícula incluye posgrado

En la Tabla 4 observamos que el gasto por alumno de la UAM-Azcapotzalco en el año 2004 fue de \$64,892 pesos; lo que se traduce en un promedio por arriba de la media nacional, misma que señala como promedio de gasto \$60,000.00 por estudiante (Universidades Públicas Estatales). Este mismo procedimiento de análisis se realizó de 2004 a 2008 durante los períodos de gestión del Mto. Víctor Manuel Sosa Godínez y del Dr. Adrián de Garay, cuyos datos se muestran en la siguiente tabla

Tabla 5

Gasto por alumno en la UAM-A considerando el Presupuesto total

*

(Pesos de 2008)

Años	Matricula	Presupuesto total	Gasto por alumno	Variación Porcentual anual del gasto por alumno
2004	12,960	841,003,900	64,892	
2005	13,241	925,201,100	69,874	7.7
2006	13,502	955,779,600	70,788	1.3
2007	13,636	975,742,200	71,556	1.1
2008	13,791	1,078,623,600	78,212	9.3

* Considera recursos públicos e ingresos propios

Matricula incluye posgrado

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

La definición temporal es importante en el establecimiento del corte generacional, y su relación con la ET, categoría que se aborda en el capítulo siguiente. En esta tabla es importante observar que el gasto por alumno de la UAM-A sigue una curva ascendente a partir de 64,892, hasta 78,212 pesos por cada estudiante inscrito, lo que ubica a la institución muy por encima de la media nacional de las Universidades Públicas Estatales (UPES).

Siguiendo el mismo rubro de análisis (gasto por alumno), la siguiente gráfica muestra la variación porcentual en 2005, misma que se ubicó en un índice real de 7.7%; mientras que para el 2006 la variación real fue de 1.3%, lo que significó un importante descenso porcentual; en 2007 el porcentaje se mantuvo en el mismo índice y presentó un aumento considerable; en 2008 ubicó en el 9.3% es decir 8 puntos porcentuales hacia arriba. Dichas variaciones son dignas de mención pues los aumentos se presentan durante el cambio de gestión en la rectoría de la UAM-A y se mantienen durante el nuevo período (cuatro años)

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia

La determinación del gasto por alumno puede abordarse desde dos perspectivas de análisis, que conducen a conclusiones y problematizaciones distintas

- a) Funciones sustantivas: en esta modalidad es necesario dividir el número total de alumnos entre el presupuesto asignado a cada una de las funciones sustantivas que realiza la institución (Docencia, Investigación difusión de la cultura y apoyo institucional)
- b) Por divisiones disciplinaria en esta tendencia se realiza la definición de gasto por alumno, procediendo de la misma manera que en la anterior; es decir se divide el total de estudiantes de la división específica, entre el presupuesto asignado a la misma, no obstante y aunque se trata de los mismos procedimientos y resultados aritméticos los significados e interpretaciones de los mismos son sensiblemente distintos

A continuación se presenta el ejercicio correspondiente a cada una de las modalidades descritas:

Tabla 6
Gasto por alumno en la UAM-A considerando el Presupuesto Total Destinado sólo a Docencia*

Gasto por Alumno en Docencia (Pesos 2008)				
Años	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno	Variación Porcentual anual del gasto por alumno
2004	12,960	385,713,400	29,762	
2005	13,241	431,526,400	32,590	9.5
2006	13,502	446,427,500	33,064	1.5
2007	13,636	449,125,600	32,937	-0.38
2008	13,791	497,902,500	36,103	9.6

* Considera recursos públicos e ingresos propios, destinado sólo a docencia

Matricula incluye posgrado

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM- A, años 2004 a 2008.

En la tabla anterior podemos observar que el gasto asignado al rubro docencia oscila entre los \$ 29, 672 y los \$36, 103 pesos en el 2008; variación que puede explicarse por el número de docentes por unidad y por los tipos de contrataciones. No obstante es posible establecer que se trata del rubro al que mayor presupuesto se asigna entre las funciones sustantivas de la Universidad.

Tabla 7

Gasto por alumno en la UAM-A considerando el Presupuesto Total Destinado sólo a Investigación*

Gasto por Alumno en Investigación (Pesos 2008)				
Años	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno	Variación Porcentual anual del gasto por alumno
2004	12,960	338,111,100	26,089	
2005	13,241	363,354,800	27,442	5.2
2006	13,502	375,519,400	27,812	1.4
2007	13,636	385,931,100	28,302	1.8
2008	13,791	428,403,500	31,064	9.8

* Considera recursos públicos e ingresos propios, destinado sólo a Investigación

Matricula incluye posgrado

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

Si bien es cierto que en la tabla número 7 se evidencia una disminución en el gasto por alumno en Investigación, comparado con el mismo gasto en el rubro de docencia, y presenta también variaciones desde los \$26, 089 en 2004 hasta los 31, 064 pesos para 2008, probablemente por las mismas causas explicadas en el punto anterior, también es cierto que en la UAM, una de las ausencias más notables del modelo organizacional es que ha privilegiado y protegido que la estructura vertical, en la toma de decisiones, prevalezca atada a una oligarquía académica que reproduce vicios autoritarios, caracterizados por la antidemocracia en la elección; simulando la toma de decisiones participativa, lo que permite la reproducción de grupos de poder al interior de los espacios de representación universitaria. La importancia de la figura del profesor-investigador; se ve claramente reflejada en el manejo de su presupuesto, ya que la institución divide formalmente la jornada de trabajo de los profesores, asignando la mitad del tiempo a la enseñanza y la otra mitad a la investigación, lo que exige diferentes tipos de competencias y habilidades

profesionales a los docentes: el académico debe ser capaz de desarrollar proyectos de investigación y al mismo tiempo participar de los procesos de enseñanza-aprendizaje. De acuerdo con las condiciones históricas del desarrollo de la profesión académica en México (Gil: 1994), fue muy difícil reclutar académicos que cumplieran ambas condiciones.

Así, en la UAM, el modelo del profesor-investigador no ha tenido una expresión plena, y hay muchos departamentos en los que los profesores dan clases pero no necesariamente son altamente productivos en el área de investigación. De acuerdo con las disposiciones administrativas específicas, la UAM exige que todos los académicos impartan clase, no obstante hay casos en los que predomina el valor de la investigación; por tanto la enseñanza de licenciatura es secundaria o se produce una fuga hacia el posgrado por parte de los académicos más prestigiados. A partir del planteamiento anterior es posible establecer que la docencia y la investigación son dos funciones establecidas por la Ley Orgánica de la UAM a nivel de toda la organización; y su vinculación está definida como parte de la misión institucional. Así la universidad configura éste binomio en una responsabilidad personal y en un derecho laboral para todo el personal académico de carrera. Dada la importancia de esta actividad la asignación presupuestal como un tema estratégico es ampliamente comprensible.

Tabla 8
Gasto por alumno en la UAM-A considerando el Presupuesto
Total Destinado sólo a Preservación y Difusión de la Cultura*

(Pesos 2008)

Años	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno	Variación Porcentual anual del gasto por alumno
2004	12,960	65,201,700	5,031	
2005	13,241	65,254,400	4,928	-2.0
2006	13,502	66,782,000	4,946	0.4
2007	13,636	71,638,200	5,254	6.2
2008	13,791	79,618,000	5,773	9.9

* Considera recursos públicos e ingresos propios, destinado sólo a Preservación y Difusión de la Cultura

Matricula incluye posgrado

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

En cuanto al gasto por alumno en Preservación y difusión de la Cultura se observa que se trata de un rubro en el que el gasto es menor, como una constante entre las funciones señaladas.

Tabla 9

Años	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno	Variación Porcentual anual del gasto por alumno
2004	12,960	51,977,700	4,011	
2005	13,241	65,074,500	4,915	22.5
2006	13,502	67,048,500	4,966	1.0
2007	13,636	69,002,300	5,060	1.9
2008	13,791	72,699,600	5,272	4.2

* Considera recursos públicos e ingresos propios, destinado sólo a Apoyo Institucional

Matricula incluye posgrado

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios

Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

En cuanto al gasto en apoyo institucional es relativo. Puesto que este se destina al mantenimiento de las instalaciones universitarias

Tabla 10

Presupuesto por función 2004	Número de alumnos unidad Azcapotzalco	Presupuesto destino por función 2004	Gasto total por alumno
Docencia	12,960	385,713,400	29,762
investigación		338,111,100	26,089
Difusión de la cultura		65,201,700	5,031
Apoyo Institucional		51,977,700	4,011
Total		841,003,900	64,892

* Considera recursos públicos e ingresos propios, destinado sólo a Apoyo Institucional

Matricula incluye posgrado

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a

2008.

La información que se obtiene desde esta perspectiva refleja los montos de gasto por alumno, en el proceso de formación de profesionales universitarios

Desde la segunda perspectiva de análisis, el gasto por división, por alumno de licenciatura, para efectos de comparación, se realiza anualmente; tomando en cuenta el número de alumnos matriculados en licenciatura en ese año y considerando el presupuesto anual por división disciplinaria; al hacer la

sumatoria total se obtiene el monto del presupuesto de gasto, ejercido en ese año.

El gasto por división por alumno en el año 2004; observando la siguiente tabla, podemos ver claramente que el gasto por alumno es mayor en la División de Ciencias y Artes para el Diseño, con un monto de \$60,141, mientras, que las divisiones de Ciencias Básicas y Ciencias Sociales y Humanidades tienen un gasto por alumno de \$45,694 y 52,215 pesos respectivamente.

Tabla 11
Gasto por División por alumno en la UAM-A considerando el Presupuesto total 2004 *
(Pesos 2008)

División	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno
CBI	5,578	254,882,700	45,694
CSH	4,403	229,902,900	52,215
CyAD	2,709	162,920,900	60,141
Otras		193,297,400	

* Considera recursos públicos e ingresos propios

Matricula incluye solo licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

En los años subsecuentes la tendencia es la misma, un mayor gasto por alumno en CyAD y menor en las dos divisiones restantes. Aunque aparentemente el presupuesto total destinado a CBI es mayor que en la demás divisiones al estimar el gasto por alumno, es posible observar que el monto aumenta pues se trata de una división con mayor número de estudiantes, puesto que es el área con mayor demanda de ingreso anual.

Tabla 12
Gasto por División por alumno en la UAM-A considerando el Presupuesto total 2005 *
(Pesos 2008)

División	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno
CBI	5,803	280,134,300	48,274
CSH	4,398	248,444,400	56,490
CyAD	2,755	182,913,500	66,393
Otras		213,708,900	

* Considera recursos públicos e ingresos propios, matricula incluye solo licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

Tabla 13
Gasto por División por alumno en la UAM-A considerando
el Presupuesto total 2006 * (Pesos 2008)

División	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno
CBI	6,089	289,036,800	47,469
CSH	4,382	257,754,200	58,821
CyAD	2,743	187,800,600	68,465
Otras		221,188,000	

* Considera recursos públicos e ingresos propios

Matricula incluye solo licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

Tabla 14
Gasto por División por alumno en la UAM-A considerando
el Presupuesto total 2007 * (Pesos 2008)

División	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno
CBI	6,267	298,838,440	47,684
CSH	4,362	265,965,870	60,973
CyAD	2,642	190,902,450	72,257
Otras		220,035,430	

* Considera recursos públicos e ingresos propios, destinado

Matricula incluye solo licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

Tabla 15
Gasto por División por alumno en la UAM-A considerando
el Presupuesto total 2008* (Pesos 2008)

División	Matricula	Presupuesto Total	Gasto por alumno
CBI	6,395	326,973,920	51,130
CSH	4,443	298,856,690	67,265
CyAD	2,588	212,204,180	81,995
Otras		240,588,810	

* Considera recursos públicos e ingresos propios

Matricula incluye solo licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A, años 2004 a 2008.

Para los siguientes años la tendencia que se mantiene es el aumento en el gasto por alumno por División, pero a la División que mayor presupuesto se le asigna es Ciencias y Artes para el Diseño. Se observa que el número de matrícula afecta esta condición ya que esta División es la que tiene menor

número de alumnos, mientras que en Ciencias Básicas e Ingeniería, este número es mayor, por ende el gasto por alumno, disminuye.

Los datos de la primera tendencia (por funciones sustantivas) permiten establecer que, en términos generales, los promedios de gasto por alumno de la UAM-A se ubican ligeramente por encima de la media nacional de las IES estatales y federales.

No obstante, a partir de los datos de la segunda modalidad (por divisiones) es posible concluir, que si bien es cierto que el gasto por alumno es superior a la media nacional como dato bruto, también es cierto que la Universidad gesta a su interior un problema de inequidad, puesto que a mayor número de alumnos mayor presupuesto y a menor número de estudiantes menores ingresos, lo que lleva al establecimiento de la paradoja de la evaluación, puesto que a pesar de las diferencias señaladas, los procedimientos de evaluación de indicadores son los mismos, y sus resultados pueden y deben cuestionarse en cuanto a su validez confiabilidad y representatividad.

Esto implica la continuación de un proceso construido sobre la marcha con una creciente vinculación entre desempeño y recursos, donde los recursos públicos, tienden a concentrarse en los más aptos, es decir, a los que se les asigna más presupuesto, seguirán recibiendo más, mientras que los que se encuentran en desventaja, seguirán recibiendo menos.

La problemática de la ET no solo afecta a los alumnos que no concluyen sus estudios, sino que afecta a considerablemente a las metas y objetivos que se plantea la institución, ya que a partir de ello se cuestiona su calidad educativa.

No existen criterios claros, objetivos y consensuados, entre instituciones y gobiernos, para la asignación y distribución del subsidio. Esta ausencia de criterios propicia, a la vez, una tendencia inercial en la asignación global y una discrecional en la distribución institucional.

CAPITULO 4

LA EFICIENCIA TERMINAL, UN INDICADOR DE DESEMPEÑO DE AMPLIO ESPECTRO EN LA UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA – UNIDAD AZCAPOTZALCO 2004-2008

Hoy, la evaluación y el financiamiento, en el ámbito internacional, han sido señalados como dos de los factores más importantes en la definición de la calidad de la ES; es una preocupación en México y lo es también en otros países (De Vries: 1999; 67).

La visión mecanicista y empresarial de las políticas del Estado evaluador, han configurado a las IES como los organismos responsables de un proceso de formación de profesionistas en el que la calidad de los egresados está estrechamente ligada a la evaluación de los desempeños institucionales y sus procesos organizacionales; con la finalidad de conocer sistemáticamente los aciertos y desviaciones de sus proyectos académicos, con miras al logro de la “calidad educativa “en este nivel.

Para el BM, los mecanismos de evaluación más efectivos enfatizan la de la misión y del desempeño institucional, en combinación con evaluaciones externas, ya sea por asociaciones de profesionales o por una agencia supervisora gubernamental (Guerra: 2001).

4.1 Eficiencia terminal principios conceptuales y operativos

El contexto en el que se ve envuelta actualmente la ES, busca alcanzar patrones de calidad y excelencia establecidos por los Organismos Internacionales (OI). Para el logro de dichos patrones, se considera importante la realización de estudios sobre ET (fundamentalmente pero no únicamente) en el nivel de ES, lo que permite obtener información relevante sobre el nivel de logro institucional, en lo relacionado con los estándares de calidad, además de la relacionada con el comportamiento de los estudiantes, en lo relativo a este rubro.

“A lo largo de la historia las sociedades han buscado aumentar la cantidad de productos obtenidos por unidad de trabajo invertido. Si el incremento de la producción no reduce la calidad, entonces obtenemos la noción de eficiencia. La aplicación de este principio en el terreno de la educación se ha realizado sin mediaciones teóricas o de carácter intelectual” (López: 2008; 75). La principal función de una IES es la docencia y, por tanto, su eficiencia depende en mayor parte de la proporción de alumnos que logran egresar o titularse, respecto a aquellos que ingresaron

La eficiencia se traduce, en el campo de la ES, como *ET* y forma parte de los conceptos centrales (en este trabajo). Después de dos décadas de crecimiento explosivo de la matrícula en la ES, en México, durante la década de los 90's, la Calidad fue posicionándose como “la prioridad nacional”. Para evaluar su logro se crearon instancias como los Comités Interinstitucionales de Evaluación de Educación Superior (CIEES), en 1991; el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, en 1994; y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), en 2000.

Entre los múltiples indicadores que son susceptibles de evaluar para determinar el nivel de calidad educativa de las IES, la ET se ha posicionado como el indicador determinante en este proceso.

En el contexto internacional, la eficiencia de un sistema educativo (*educational efficiency*) ha sido definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como el: "Grado en el que un sistema educativo consigue optimizar la relación inversión–resultado en la educación" (UNESCO: 2007). Dicha definición alude a dos variables que determinan la eficiencia de un sistema educativo: *cuánto se gasta en él y qué resultados se obtienen de su funcionamiento*. La primera variable depende de los montos de financiamientos públicos y privados asignados a las IES y su administración a través de las contralorías y departamentos financieros institucionales. La segunda variable, que constituye el eje analítico del presente capítulo, se reduce a la medición del número de productos aceptablemente terminados (egresados y/o titulados), en relación con el número de estudiantes que en su momento ingresaron a la misma.

La evaluación de la productividad de las IES sienta sus bases en la medición de la ET, debido a que refleja el número de egresados como producto terminal y puesto que ésta se configura como la medida o el indicador fundamental, “lo que da razón de ser al quehacer educativo” (Yzaguirre: 2004). Es claro que si se trata de incrementar la ET en las IES de México, cualquier política de estímulos debe partir de una definición operativa de este indicador y de la aplicación uniforme de los modelos para su evaluación en el sistema de ES.

Los grupos de análisis de la calidad educativa, como el elemento rector de la educación nacional, que se han integrado a partir de los centros de investigación de las instituciones educativas de mayor renombre y prestigio nacional (UNAM; UAM; entre otras), han conceptualizado a la ET desde distintas perspectivas, por lo que ésta asume diferentes connotaciones y cada una de ellas responde a métodos diversos de cálculo. A continuación se presentan dos conceptualizaciones del término:

a) Marco Oficial. De acuerdo a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), la ET³⁰ en las Universidades e Instituciones de Educación Superior se considera como la medida de:

- Egresados, que son las personas que terminaron las materias de un plan de estudios.
- Titulados, que son los que aprobaron su examen profesional.
- Registrados, que son los que reciben una cédula profesional.

Para las IES tecnológicas se divide el número de registrados entre el primer ingreso tres años antes. Esta medida, arbitraria como todas, tiene la ventaja de ser fácilmente calculable a partir de los datos disponibles y, desde luego, no toma en cuenta la diversa duración de las carreras en una misma Institución, de cuatro, cinco ó seis años, ni tampoco sigue una cohorte de alumnos a lo largo de sus estudios, porque no elimina a los repetidores. También sucede que dentro de una misma institución, distintas escuelas,

³⁰ En la presente, se define la Eficiencia Terminal de una Institución como el cociente del número de registrados, en un año dado, entre el número de estudiantes de primer ingreso, seis años antes, para carreras de 4 años o más.

facultades o incluso carreras tienen eficiencias diferentes, por razones tradicionales o históricas. Por ejemplo, desde hace algunos años las carreras de medicina no tienen requisitos de tesis, no así otras.

b) Marco Académico. A menudo, el término ET, en la ES, se ha definido como la relación entre el número de alumnos que se inscriben por primera vez a una carrera profesional, conformando, a partir de ese momento, una determinada generación; y los que logran egresar de la misma generación, después de acreditar todas las asignaturas correspondientes al currículo de cada carrera, en los tiempos estipulados en los diferentes planes de estudio (Camarena: 1985).

En la práctica, en la mayoría de las estadísticas, los datos referentes al número de egresados generalmente incluyen alumnos pertenecientes a generaciones anteriores, que experimentaron algún rezago en su recorrido escolar ; igualmente los datos de egresados de una generación no suelen incluir –difícilmente podría hacerse sin dejar pasar mucho tiempo – a todos los que terminaron los estudios, aunque fuera mucho tiempo después de la fecha ideal al final de la duración estricta del plan de estudios. Ambos elementos contaminan o vuelven imprecisa la información sobre la ET, imposibilitando la identificación de las cohortes reales. Regularmente, los índices que se manejan corresponden a la información obtenida de los registros escolares que evidencian resultados de cohortes aparentes (Martínez Rizo: 2001)

Los indicadores de la calidad en ES determinan que la ET de las IES en nuestro país representa una de las vías para alcanzar la productividad y los objetivos sociales tan anhelados por las políticas educativas; en contraste, los procesos y lineamientos institucionales de las IES pueden transformarse en limitantes para su logro.

La ET ha sido objeto de atención por parte de las IES y también en el posgrado, ya que ambas son evaluadas en términos de la obtención de grados académicos. Al respecto, la ANUIES (2001) menciona que “uno de los indicadores empleados para evaluar la eficiencia interna de las IES es el índice de graduación de un programa académico”. Impacta directamente en el

desarrollo científico tecnológico, ya que quienes potencialmente tienen las herramientas para la generación de investigación a través de la elaboración de tesis, están siendo frenados. Al respecto, las instituciones han abogado por implantar diversas opciones de titulación que, si bien no implican la elaboración de tesis, se presentan como alternativas para la obtención de grado. Según la ANUIES (2001); la gama de opciones de titulación en el nivel de licenciatura se abre cada vez con mayor amplitud, entre las más recurrentes se pueden mencionar las siguientes: trabajo profesional escrito que implica disertación u obra publicada: examen nacional de calidad profesional (CENEVAL), memorias de desempeño profesional, exámenes globales de conocimientos, seminarios o cursos de titulación, proyectos de investigación, estudios de posgrado, elaboración de libro de texto. La variedad y flexibilidad para promover el egreso, se debe a que este se traduce en ET (desde la perspectiva oficial y se acerca a la noción institucional), y que se erige como el foco central de la evaluación institucional.

4.2 La Eficiencia Terminal en las Instituciones de Educación Superior Mexicana

Las políticas educativas actuales otorgan a la ET un peso por demás relevante en lo relacionado con la calidad educativa, no obstante, como indicador de la calidad, presenta una serie de confusiones en cuanto a sus acepciones y representaciones; adicionalmente presenta resultados que se mantienen lejos de las medias estadísticas de competitividad y eficiencia.

De acuerdo con el informe de la ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI*, el promedio nacional de ET en las IES hacia el año 2000, se ubicaba en el 39%, (lo que, comparativamente, implica una reducción de la ET, respecto de una década atrás, que se manifestó alrededor de 15 puntos porcentuales³¹), y variaba fuertemente en las entidades del país. Así, en lugares como Aguascalientes la ET es de las más altas, 91%, en Yucatán alcanza el 61%, y decrece en el Distrito Federal, al 53%, no obstante en la revisión comparativa de resultados se observan fuertes diferencias

³¹ Entre los ciclos de 1981-1982 y 1993-1994, la eficiencia terminal promedio de las IES a nivel solamente de licenciatura era cercana al 54% (OCDE, 1997:119)

porcentuales en entidades como Sinaloa, donde la eficiencia es del 15%, o Veracruz, con 23%, y Chihuahua, con 34%.

En este mismo estudio (ANUIES: 2000; 53), se afirma que el porcentaje general de ET de la licenciatura, tanto en IES como en Institutos Tecnológicos, en el periodo 1986-1991, osciló entre el 51.2% y el 62.0%, con un promedio (de crecimiento) anual del 53.0%. En este mismo periodo, las Instituciones de Educación Superior particulares registraron una ET promedio de 57.4%. En general, la reprobación es elevada y se presenta con mayor frecuencia en el área de Ciencias Naturales y Exactas.

En un estudio realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM, 1994) se subraya que, en 1993, la ET de licenciatura en las IES públicas mexicanas fue de 59.3%, y en las IES particulares de 46.2%.

Por su parte, la eficiencia de titulación en las instituciones públicas fue de 6.0%, mientras que en las IES particulares llegó al 7.2%. En el nivel de posgrado, la ET de las IES públicas fue de 58.3 y en las IES privadas de 73.0%. Los datos sobre ET a nivel nacional, existentes hasta el momento pueden revisarse en el siguiente cuadro:

Tabla 16

AÑO	ÍNDICE NACIONAL DE EFICIENCIA TERMINAL
1999	47%
2000	42%
2001	49%
2002	48%
2003	43%
2004	57%

Fuente: ANUIES, *Estudio de la eficiencia terminal en las IES mexicanas*, 2004

A continuación se presentan los datos por cada universidad del país, destacando los casos de Hidalgo y Yucatán, con índices de titulación superiores al 70% y, en el otro extremo, IES en Coahuila y Baja California Sur presentan un 17% y 16% respectivamente.

Tabla 17

ET por entidad federativa (1998)

Entidad federativa	Eficiencia Terminal* (intervalo %)
Aguascalientes (91%), Hidalgo (62%), Yucatán (61%), Durango (57%), Distrito Federal (53%), Jalisco (53%)	53-91
Morelos (48%), Zacatecas (47%), Querétaro (45%), Guanajuato (45%), Nuevo León (44%), Colima (42%), Baja California (42%), Tabasco (39%), Chiapas (38%), Estado de México (37%), Puebla (37%), Michoacán (36%), Sonora (35%) San Luis Potosí (35%), Chihuahua (34%)	34-48
Nayarit (32%), Tamaulipas (32%), Tlaxcala (29%), Guerrero (24%), Coahuila (23%), Veracruz (23%), Campeche (21%), Oaxaca (18%), Quintana Roo (18%), Baja California Sur (15%), Sinaloa (15%)	15-32
Promedio	39%

Fuente: ANUIES 2000. *La Educación Superior en el Siglo XXI*

El diagnóstico de ANUIES presenta, como uno de los principales problemas del Sistema de Educación Superior en México, el de los bajos índices de ET, tanto si se considera la tasa de egreso de licenciatura como la de titulación: la primera, para la generación 1992-1997, registró un 69% en promedio y la segunda, para el año 1996, fue del 39%, considerando un periodo de 7 años desde la inscripción hasta la titulación de los alumnos.

En un estudio realizado por Roger Díaz de Cossío (ANUIES: 2000; 53) se señala, como promedio nacional, que "de 100 alumnos que ingresan a licenciatura, 60 terminan las materias del plan de estudios cinco años después y, de éstos, 20 se reciben. De los que se reciben, sólo el 10% lo hace a edades de 24 o 25 años; los demás, lo hacen entre los 27 y los 60 años"

Resalta, la heterogeneidad en las cifras reportadas, no obstante que se trata de las mismas poblaciones de alumnos; es decir, que hay grandes variaciones en los datos según la fuente. Ello advierte la reserva con que se debe analizar la información, pero también sobre la urgencia de unificar criterios y conceptos para darles un tratamiento adecuado y confiable, orientado a dar solución a los problemas.

Otra de las características que destaca en la información consultada es el nivel de generalidad con que se manejan las cifras; es decir, se observa la ausencia de análisis más finos que ayuden a distinguir lo que ocurre entre los diferentes tipos de instituciones, por ejemplo, de régimen público o particular, inclusive entre diferentes áreas de conocimiento y, aun más ampliamente, entre determinadas carreras. Quizá la falta de información y de referentes para el análisis ha llevado a distorsiones o prejuicios sobre las dimensiones en la ocurrencia de los fenómenos en estudio, tales como atribuir, sin argumentos sólidos, la mayor o menor incidencia de los mismos en determinado tipo de Institución o de Carrera.

4.3 El enfoque estadístico de la eficiencia terminal en la Educación Superior Mexicana

Tomando como base los datos de los anuarios estadísticos e informes de actividades con los cuales se da cumplimiento a la responsabilidad institucional asignada al Rector de Unidad en el Artículo 47, fracción XII del Reglamento Orgánico de la UAM, la revisión de los datos de ET en la Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco, el eje primordial de la investigación, en un primer momento, actúa en términos generales como un criterio de prioridad para la organización, el funcionamiento, la evaluación y el rendimiento.

En el período comprendido entre 2004 y 2008, durante los rectorados del Mtro. Víctor Manuel Sosa Godínez y del Dr. Adrian de Garay, se observa, a través de la revisión por cohorte generacional de los anuarios estadísticos de la UAM-Azcapotzalco, que el año 2004 tuvo una matrícula de primer ingreso de 3,474 alumnos, de los cuales en 2008 egresaron 1,250 y se titularon 897. En su anuario estadístico 2008 reporta que tuvo un promedio de 61.8% de ET (2004–2008).

Se observa que aunque la noción de la ET es clara, su aplicación concreta dista mucho de ser simple. Revisando cómo se ha aplicado operativamente el concepto *ET* y qué implicaciones tiene, en un sistema como el mexicano, que en los últimos años ha sufrido profundas transformaciones,

parece cambiar de un periodo a otro. Se observa que el enfoque que aún se aplica en las estadísticas de la ES mexicana presenta serias deficiencias y que han sido agudizadas por una política educativa que promueve la flexibilidad curricular y la movilidad estudiantil, por sólo citar dos paradigmas educativos que prácticamente habían estado ausentes en las IES mexicanas a lo largo de su historia .

Una definición normativa del concepto de ET en México muestra cómo se ha aplicado. La Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (DGPPP/SEP) define a la ET algebraicamente: "la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes que ingresaron al primer grado de este nivel educativo n años antes." Con el fin de controlar el sesgo de estimación por alumnos reprobados (repitencia), a " n " se le resta uno. En la evaluación de instituciones educativas se ha dado tal importancia a la ET así definida, que la DGPPP afirma que "...es sin lugar a dudas la manifestación de la eficiencia del sistema educativo" (SEP: 1977).

Como ejemplo de la aplicación de la definición precedente, en una generación que egresó en 2008, en un programa de licenciatura cuya duración regular es actualmente de nueve semestres, (aunque hace algunos años fue de diez), asumiendo, para los cálculos una duración de cinco años:

$$ET (2008) = (\text{Egreso} (2008) / \text{Ingreso} (2004)) * 100$$

Nótese que la generación realmente ingresó en 2004, pero para corregir por sesgo se toma a la generación siguiente, con lo cual la duración del programa se reduce en un año ($n-1$) y, en consecuencia, para el cálculo debemos tomar el año siguiente, 2004. Por otra parte, multiplicamos por cien, para obtener porcentajes, más fáciles y directos de interpretar que las proporciones.

Para la ES se han hecho propuestas ligeramente diferentes. Por ejemplo, puesto que sus programas educativos tienen distintas duraciones, para unificar el criterio de cálculo otra dependencia de la misma Secretaría, la

Subsecretaría Educación Superior (SES/SEP) define a la ET, para el caso de carreras de cuatro años o más, como el número de egresados en un año dado, dividido por el número de alumnos de nuevo ingreso, de seis años antes (SEP, 2006). En lugar de reducir en un año la duración del programa, a ésta se le aumenta un año.

A continuación se presenta un criterio internacional. Para evaluar la ET en la educación *terciaria* de *nivel 5* en la *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación* (correspondiente a los estudios de técnico superior, licenciatura y maestría en el sistema educativo mexicano), la OCDE propone un índice de sobrevivencia (Survival rate), que se define como la proporción de alumnos de nuevo ingreso que completan con éxito un programa dado y se calcula dividiendo el número de estudiantes que se gradúan entre los que ingresaron “ n ” años antes, siendo “ n ” los años de estudio a tiempo completo necesarios para acabar el programa (OCDE: 2006). Nuevamente estamos ante un método de cohorte transversal, aunque en este caso ni se aumentan ni se restan años a la duración regular del programa.

Las tres conceptualizaciones presentadas comparten el mismo principio básico para el cálculo de la ET: tomar el número de graduados en un año dado y dividirlo entre n , que es la duración regular del programa educativo. Lo que cambia entre las tres definiciones es precisamente el último valor: para la DGPPP/SEP n es la duración regular del programa educativo menos uno; para la SES/SEP n vale seis años (uno más que el promedio de duración de un programa de licenciatura); y para la OCDE n es la duración regular del programa educativo.

Con la finalidad de analizar los problemas que implica la aplicación de este proceso en la Institución y por tratarse de la regulación oficial que rige a la mayoría de las IES en México, en el presente se usa el enfoque de la DGPPP/SEP.

En un primer momento es posible afirmar, que con cualquiera de los tres métodos que acabamos de ver se obtienen resultados que presentan las mismas anomalías.

Las conceptualizaciones y procedimientos que han venido aplicándose suponen la existencia de cohortes transversales del tamaño de una generación regular. En un estudio sobre deserción, rezago y ET en la ES, Martínez Rizo (2001) se reconoce la dificultad de identificar cohortes reales y se propone usar el término "cohortes aparentes", pues al contabilizar egresados en un periodo dado necesariamente se incluye a alumnos pertenecientes a otras generaciones. Hoy en día, ante la generalización del curriculum flexible en las IES, que supone el avance académico a un ritmo individual, ¿cuál es el concepto de generación? ¿Cuánto dura una generación? (parece que aun el concepto de cohorte aparente ya no resulta viable). Además, se observa una constante, se ha medido a partir de datos agrupados y, en el mejor de los casos, de distribuciones de frecuencias, por ejemplo: la S.E.P. obtiene sus datos del Cuestionario 911, pero este instrumento, ya sea que se aplique al inicio o a fin de cursos, no identifica alumnos individuales; del mismo modo, la ANUIES lo hace de los reportes que le envía cada IES y tampoco identifica alumnos individuales; incluso al interior de cada IES, también sus organismos académicos reportan datos agrupados. En ningún caso se dispone de bases de datos en las que los registros sean individualizados, en consecuencia, no es posible controlar variables que afectan de manera determinante el cálculo de la ET. En general, con el esquema actual no es posible controlar la trayectoria de cada estudiante individual a lo largo del programa.

Como ejemplo, algunas variables que afectan al cálculo de la ET en la Educación Superior son:

- *La tasa de crecimiento* de la matrícula. Durante al menos dos décadas, a partir de los setenta del siglo pasado, la matrícula de ES creció a tasas enormes, pero después, como producto de una sólida política que estableció límites al ingreso para cada programa educativo, el crecimiento se redujo notablemente hasta estabilizar la matrícula.
- *La tasas de titulación* La etapa de crecimiento acelerado produjo bajas, fenómeno que se agudizó hasta llegar a reconocerse a nivel nacional como un problema prioritario de la ES. Para tratar de estimular el incremento, se crearon nuevas opciones y programas para alentar la

obtención del título por quienes tenían incluso décadas de haber egresado sin hacerlo. Es oportuno señalar que con el método de cálculo actual, en ningún caso podemos saber cuánto tiempo se tardó cada individuo, o todo el grupo, en titularse, en promedio.

- La flexibilidad curricular. Supone, como una precondition básica, la libertad del alumno –desde luego dentro de rangos determinados– de elegir la carga académica que tomará en cada Ciclo. Un alumno dotado y motivado puede tomar cargas máximas y concluir un programa educativo en mucho menos tiempo que la media de la población, mientras que otro podrá tomar cargas académicas mínimas y por tanto tardará mucho más en concluir el programa. Si la flexibilidad curricular se aplica realmente, entonces ya no tiene sentido seguir hablando de que, por ejemplo, un programa de licenciatura dura cuatro años, o cinco, o nueve semestres. Más aún, se torna contradictorio establecer plazos para obtener el título. Y resulta que la ET se ha venido calculando, en todos los casos, en función del número de años que dura el programa.
- La *movilidad estudiantil*. La *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students (Comunidad Europea:Esquema de acciones para la movilidad de Estudiantes Universitarios)* mejor conocida ,por su acrónimo, como el Programa Erasmus, creado en 1987 por la asociación estudiantil *Aegea Europe*, con el objetivo de mejorar la calidad y fortalecer la dimensión europea de la ES, ha fomentado la cooperación transnacional entre IES, estimulando *la movilidad* en Europa y mejorando la transparencia y el pleno reconocimiento de los estudios (Aegea: 2007)³². Posiblemente inspirados en esta experiencia pionera, desde hace años en México se realizan esfuerzos por desarrollar programas –aún primarios– de *movilidad estudiantil*. Un requisito mínimo para alcanzar una auténtica movilidad estudiantil consiste en favorecer la revalidación mediante la homologación – nacional e internacional– de la currícula de los programas educativos. Pero aún en nuestras condiciones actuales, no son pocos los alumnos que inician sus estudios en una IES y, por diversas condiciones

³² Disponible en <http://www.scielo.org.mx>.

personales, deben concluirlos en otra diferente mediante la revalidación de estudios. Lo importante aquí es que impulsar la movilidad estudiantil supone que los estudiantes puedan —realmente deban— tomar cursos en diferentes IES durante su tránsito por el programa educativo, lo que aumentará el caso de alumnos que cambien de institución para concluir sus estudios. Esto afecta al cálculo de la ET, pues un estudiante que revalide digamos dos años, terminará el programa en menos tiempo del regular y, lo más importante, no contará como nuevo ingreso dentro de su cohorte, lo que naturalmente infla el valor de la ET.

Es evidente que sin controlar variables como estas pueden conseguirse únicamente estimaciones muy gruesas de la ET que a veces, incluso, no tienen sentido. En tales condiciones, hablar de controlar el sesgo se convierte en un eufemismo.

En un estudio realizado en la California State University (CSU), (García; 1994) presenta un perfil de tasas de graduación y tiempo para graduarse realizado con estudiantes que ingresaron desde el inicio del programa (*freshmen*) y con otros provenientes de *community college (transfer)*, modalidad similar a nuestros programas de técnico superior universitario. El perfil propuesto incluye:

1. La proporción de estudiantes de nuevo ingreso que logran graduarse, que sería la ET de toda la cohorte
2. La distribución de grados por año;
3. El promedio de tiempo para graduarse
4. El promedio de tiempo por suspensión de estudios (García: 1994).

El modelo puede ser aplicado a un estudio de caso, con excepción de la cuarta categoría, pues definitivamente no se dispone de los datos sobre abandono temporal necesarios para el análisis; de hecho, el abandono temporal de estudios no es una figura reconocida en la mayoría de las IES.

Puesto que los cálculos necesarios para este enfoque no pueden realizarse a partir de distribuciones de frecuencias, se requiere contar con una

base de datos en la que cada registro corresponda a un alumno individual. En los últimos años las IES han venido desarrollando en mayor o menor medida, y con una gran variabilidad de criterios, bases de datos de este tipo para sus sistemas de control escolar, no obstante, aún falta un sistema normalizado de medición de la ET.

4.4 Los enfoques para el cálculo de la eficiencia terminal en la UAM-Azcapotzalco

Independientemente del tipo de variable de que se trate, una definición operacional³³ incluye al menos cuatro elementos:

1. Una definición constitutiva, similar a la que proporcionan los diccionarios de la lengua, que indique cómo conceptuamos la variable
2. La fuente de la que se obtuvieron los datos (Anuarios Estadísticos UAM-A)
3. Si la variable es continua o discreta y si fue transformada al medirla y
4. El nivel en que se midió la variable (nominal, ordinal, intervalar o de razón); los dos últimos elementos indicarán qué operaciones aritméticas pueden realizarse sobre ella y nos librarán de errores como calcular la media del sexo (López: 2007).

Antes de presentar los datos, es preciso definir la población que involucra el estudio.

Universo de estudio

Se considera a 3,574 alumnos matriculados en 2004

El siguiente paso consiste en definir operacionalmente las variables medidas. Se trabajó con cinco variables. Se define su concepto, tipo y nivel de medición; para facilitar la exposición (las fuentes se definen después).

³³ Una definición operacional, especifica las operaciones necesarias para observar, medir y registrar una variable con criterios uniformes, aporta claridad conceptual al facilitar la comprensión uniforme de lo que entendemos por la variable y al indicar cómo se midió y, de este modo, posibilita que otros puedan medirla para replicar un estudio y comprobar sus resultados, condición indispensable en la ciencia. Sin embargo, definir una variable operacionalmente restringe su significado. A mayor polisemia, menor precisión. En este sentido se ha afirmado que “definir es rodear con un muro de hechos un laberinto de palabras” (López; 2008)

Ingreso

Estudiantes que formaron parte de una nueva generación o promoción. En 2004 hubo un ingreso de 3,474 alumnos. Se trata de años escolares cuyo inicio ha variado desde enero hasta marzo en el periodo que se estudia. Por otra parte, el sistema de control escolar no permite identificar a los alumnos que revalidaron asignaturas, ni a los de transferencia (aquellos que no ingresaron desde el primer ciclo escolar). Es una variable discreta medida en el nivel nominal.

Egreso

Son personas que recibieron certificado de estudios completo. Se midió con los mismos criterios que el ingreso.

Titulación

Son personas que recibieron título profesional expedido por la universidad. En este caso se mide por años calendario, pues no resultaría viable ajustarlo a ciclos escolares, en virtud de los cambios que ha sufrido, y sigue sufriendo, el calendario escolar. Es una variable discreta medida en el nivel nominal y fue categorizada según la opción de titulación, a saber: 1. Tesis individual; 2. Excepción (opción no contemplada en la reglamentación vigente de la UAM al momento de la titulación); 3. Memoria; 4. Tesina; (2–3 personas) y; 7. Ensayo

Eficiencia terminal

Se aplicó la definición de la DGPPP/SEP a los datos tomando el ejemplo expuesto arriba; se calcula la ET como la relación Egreso/Titulación:

$$ET (2008) = (\text{Egreso (2008)} / \text{Ingreso (2004)}) * 100$$

Sustituyendo literales por valores tomados de la Tabla 1 tenemos:

$$ET (2008) = (3474/2147) * 100 = 61.8\%$$

Este resultado revela que la UAM-A se encuentra dentro del promedio de la tasa de ET, ya que la media nacional se encuentra en el 60% de ET

La parte medular de este punto es su relación con el Financiamiento, es decir los *presupuestos*, y establecer la relación que estas variables tienen entre sí.

De esta manera, para trabajar las variables, se ubican en los presupuestos que se le han otorgado a la UAM-A anualmente, posteriormente, su matrícula, para ubicar el gasto por alumno anual-es importante considerar el gasto por alumno-, para poder establecer las variaciones; a partir de ello se precisa analizar si la ET, es considerada como un indicador, cuyo resultado de evaluación determina el otorgamiento de presupuestos institucionales.

La eficiencia terminal desde el enfoque vigente en la UAM-A

Se exponen los informes de actividades de la UAM-A y los anuarios estadísticos, para encontrar qué es lo que entiende la UAM-A sobre ET en dos periodos: Del rector Víctor Manuel Sosa Godínez y del rector Adrian de Garay.

Tabla 18

Año	Eficiencia Terminal
RECTORADO DEL DR. VÍCTOR MANUEL SOSA GODÍNEZ	
2001	<i>La ET durante el año 2001 fue de 32,2% de acuerdo con la relación egresados/nuevo ingreso³⁴ ; por divisiones académicas, la división de ciencias básicas presento una ET de 13.7%. por su parte la división de Ciencias Sociales y Humanidades registro una tasa de 44.3%. Finalmente el dato respectivo para la división de Ciencias y Artes para el Diseño fue de 47.9%.³⁵</i>

³⁴ UAM- Azcapotzalco Anuario Estadístico 2001 Cuadro 11 pág. 15; cuadro 3.1 pág. 67

³⁵ Datos Informe de Actividades 2001 Víctor M. Sosa Godínez pág. 19

	En lo relativo al <i>egreso y titulación</i> en el 2002 registró un total de 911 alumnos con el 100% de créditos cubiertos y expidió 1,158 títulos de licenciatura. Los datos de egreso y titulación para cada una de las Divisiones Académicas se muestra de la siguiente forma ³⁶ :																							
2002	División	Nuevo Ingreso	Egresados	Titulados																				
	CBI		154	331																				
	CSH		493	552																				
	CyAD		264	275																				
	TOTAL UNIDAD		911	1,158																				
2003	<p><i>Las tasas de egreso y titulación</i>, indicadores primordiales del desempeño institucional, registran que 896 alumnos cubrieron el 100% de los créditos y que se expidieron 1334 títulos de licenciatura durante 2003 por lo que la eficiencia terminal³⁷ se ubico en 31.2%, mientras que la tasa de titulación³⁸ fue de 46,5%³⁹</p> <p>EGRESO Y TITULACIÓN DIVISIONAL</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>División</th> <th>Nuevo ingreso</th> <th>Egreso</th> <th>Titulación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CBI</td> <td>1,126</td> <td>118</td> <td>412</td> </tr> <tr> <td>CSH</td> <td>1,037</td> <td>471</td> <td>602</td> </tr> <tr> <td>CyAD</td> <td>704</td> <td>307</td> <td>320</td> </tr> <tr> <td>UNIDAD</td> <td>2,866</td> <td>896</td> <td>1,334</td> </tr> </tbody> </table>				División	Nuevo ingreso	Egreso	Titulación	CBI	1,126	118	412	CSH	1,037	471	602	CyAD	704	307	320	UNIDAD	2,866	896	1,334
División	Nuevo ingreso	Egreso	Titulación																					
CBI	1,126	118	412																					
CSH	1,037	471	602																					
CyAD	704	307	320																					
UNIDAD	2,866	896	1,334																					
2004	<p>Los indicadores primordiales del desempeño institucional, son las tasas de egreso y titulación. Al respecto se reporta que 889 alumnos cubrieron el 100% de los créditos y se expidieron 1179 títulos de licenciatura durante el 2004, con lo que la eficiencia termina⁴⁰ se ubico en 27.03% mientras que la tasa de titulación⁴¹ en 35.8%</p> <p>EGRESO Y TITULACIÓN DIVISIONAL</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>División</th> <th>Nuevo ingreso</th> <th>Egreso</th> <th>Titulación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CBI</td> <td>1,608</td> <td>174</td> <td>365</td> </tr> <tr> <td>CSH</td> <td>1,045</td> <td>463</td> <td>503</td> </tr> <tr> <td>CyAD</td> <td>636</td> <td>252</td> <td>311</td> </tr> <tr> <td>UNIDAD</td> <td>3,289</td> <td>896</td> <td>1,179</td> </tr> </tbody> </table>				División	Nuevo ingreso	Egreso	Titulación	CBI	1,608	174	365	CSH	1,045	463	503	CyAD	636	252	311	UNIDAD	3,289	896	1,179
División	Nuevo ingreso	Egreso	Titulación																					
CBI	1,608	174	365																					
CSH	1,045	463	503																					
CyAD	636	252	311																					
UNIDAD	3,289	896	1,179																					

³⁶ Datos Informe de Actividades 2002 Víctor M. Sosa Godínez pág. 18-19

³⁷ Egresados/Nuevo ingreso

³⁸ Titulados/Nuevo Ingreso

³⁹ Datos Informe de Actividades 2003 Víctor M. Sosa Godínez pág. 19-20

⁴⁰ Egresados/Nuevo ingreso

⁴¹ Titulados/Nuevo Ingreso

RECTORADO DEL DR. ADRIAN DE GARAY	
2005	Se implementan adecuaciones a en los planes y programas de estudios en los distintos programas de licenciatura. No se habla literalmente de ET, durante este año.
2006	<p>Alumnos de licenciatura egresados y titulados</p> <p>Durante el 2006 egresaron 1,225 alumnos, cifra 3.5% menor al obtenido en el 2005. No obstante la disminución en el número de egresados, hemos logrado sostener el avance importante conseguido desde 2005 en comparación con años anteriores.</p> <p>En cuanto al número de titulados, pasamos de 1,072 en 2005 a 1,107 en el 2006, lo que representa un modesto avance del 3.2%. Espero que con los cambios a los planes y programas de estudio que se están efectuando en las tres divisiones, así como de las distintas estrategias que las divisiones y la rectoría tienen en curso, logremos aumentar cada vez más número de titulados al año⁴².</p>
2007	<p>Alumnos de Licenciatura: Matricula, Egresados y Titulados</p> <p>En 2007 tuvimos una matrícula de 13,271 alumnos de licenciatura, 57 más que en 2006. Durante este período egresaron 1,196 alumnos, con lo que por tercer año consecutivo hemos mantenido una cifra superior a 1,000 egresados. De ellos 57.6% son hombres y 42.4% mujeres, con lo que se muestra que las mujeres logran mejores tasas de egreso que los hombres si se considera el peso relativo de estos últimos en la matrícula global de la unidad.</p> <p>Con relación a los titulados, la cifra fue de mil 110 alumnos, resultado casi idéntico al año anterior. El comportamiento por género arroja también una mayor tasa de titulación relativa entre las mujeres si consideramos su menor peso en la matrícula total: 38.4% corresponde a alumnas y 61.6% a alumnos⁴³.</p>
2008	<p>Alumnos de Licenciatura: Matricula, Egresados y Titulados</p> <p>En otoño 2008 tuvimos una matrícula de 13,426, 155 más que en 2007; 47.6%, del total de matriculados. 66.3% son hombres y 40.6% mujeres, con lo que se muestra que las mujeres logran mejores tasas de egreso que los hombres si se considera el peso relativo de estos últimos en la matrícula global de la unidad</p> <p>Con relación a los titulados, la cifra fue de 870 alumnos, 240 menos que en 2007, resultado esperable dado el rezago administrativo producto de restablecimiento de las actividades universitarias después de la huelga. El comportamiento por genero arroja también una mayor tasa de titulación relativa entre las mujeres si consideramos su menor peso en la matrícula total: 39.4% corresponde a alumnas y 60.6% a alumnos⁴⁴.</p>

Tabla3

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Actividades UAM-A 2001-2008

Es importante destacar que en el periodo de Víctor Manuel Sosa, se consideraba a la ET como uno de los indicadores primordiales en los desempeños institucionales, previo al cambio de rector en la UAM-A; en el período de Adrian de Garay a esta se le da una concepción distinta, pues ya no se asignan porcentajes de ET, como se hacía en el rectorado de Sosa Godínez.; para efectos de la investigación fue necesario calcularlos e incluirlos en los siguientes cuadros:

⁴²Datos Informe de Actividades 2006 Adrian de Garay pág. 10

⁴³Datos Informe de Actividades 2007 Adrian de Garay pág. 16

⁴⁴Datos Informe de Actividades 2008 Adrian de Garay pág. 14

Tabla 19
ET UAM-Azcapotzalco Medición Integrada
UAM 2004-2008*

(Incluye Licenciatura y Posgrado; Egreso y Titulación)*

Ingreso		Porcentaje
Otoño 2004		
Licenciatura	3,289	
Posgrado	185	
Total	3,474	
Egreso 2008		
Licenciatura	1193	
Posgrado	57	
Total	1250	35.98
Titulados 2008		
Licenciatura	870	
Posgrado	27	
Total	897	25.82
Total E+T	2,147	61.80

* Considera Nuevo Ingreso de Licenciatura y Posgrado

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

En la tabla 19, se presentan los datos del corte generacional 2004-2008, incluyendo la matrícula total; tanto de egreso como de titulación; y se incorpora la información de los niveles de licenciatura y posgrados, Por los datos agrupados se consideró prudente hablar de un proceso de Medición Integrada. cuya finalidad es obtener un dato integrado de ET, misma que se ubicó en el 61.80 %, es decir por encima de la media nacional.

La modalidad de medición de la ET en la UAM-A es por períodos anuales, denominados “anualidades, medición que arroja los siguientes resultados:

Tabla 20
ET UAM-Azcapotzalco Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008*

Años	Nuevo Ingreso	Egreso	E+T	% Egreso	% Titulación	% E+T
2004	3,289	889	2068	27.03	35.85	62.88
2005	2,942	1270	2342	43.17	36.44	79.61
2006	2,972	1225	2332	41.22	37.25	78.47
2007	2,942	1196	2306	40.65	37.73	78.38
2008	3,309	1193	2063	36.05	26.29	62.35

* Considera Nuevo Ingreso de Licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

En esta modalidad (anualidad) sólo se incluyen los datos de nuevo ingreso, Egreso y Titulación y la suma de ambas (egreso y titulación); para determinar la ET; es importante señalar que no toma en cuenta al incluye los datos de posgrado para determinarla; muestra de ello es su el Anuario Estadístico de 2004, correspondiente al período del Dr. con Víctor Manuel Sosa G. que señala lo siguiente: “Los indicadores primordiales del desempeño institucional en la UAM-Azcapotzalco, son las tasas de egreso y titulación. Al respecto se reporta que 889 alumnos cubrieron el 100% de los créditos y se expidieron 1179 títulos de licenciatura durante el 2004, con lo que la eficiencia termina⁴⁵ se ubico en **27.03%** mientras que la tasa de titulación⁴⁶ en **35.8%.”** como se puede observar estos datos son los mismos que se presentan en la tabla 4. Estos mismos datos son los que estamos manejando en nuestra tabla.

Para efectos de la presente investigación; se realiza el cálculo de la ET tomando en cuenta también al posgrado, aunque no se presentaron diferencias o variaciones significativas tal y como puede observarse, se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 21
ET UAM-Azcapotzalco Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008

Años	Nuevo Ingreso	Egreso	Titulación	E+T	% Egreso	% Titulación	% E+T
2004	3,474	949	1179	2128	27.32	33.94	61.26
2005	3,104	1362	1092	2454	43.88	35.18	79.06
2006	3,108	1313	1113	2426	42.25	35.81	78.06
2007	3,143	1267	1135	2402	40.31	36.11	76.42
2008	3,467	1250	897	2147	36.05	25.87	61.93

* Considera Nuevo Ingreso de Licenciatura y Posgrado

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

⁴⁵ Egresados/Nuevo ingreso

⁴⁶ Titulados/Nuevo Ingreso

La diferencia radicaría en que aún tomando los datos del posgrado; la ET de la UAM-A disminuye en un punto porcentual disminución que no es significativa.

Eficiencia terminal por división en la UAM-Azcapotzalco

Partiendo de los cálculos globales, y bajo la modalidad de “anualidades”, se presentan los resultados de la ET por División. En este análisis el seguimiento fue el mismo, considerando la siguiente información: la ET por año, por división y únicamente se consideró el nivel licenciatura encontrando los siguientes resultados:

Tabla 22
Eficiencia Terminal UAM-Azcapotzalco por División Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008*

Año	División	Nuevo Ingreso	Egreso	Titulación	E+T	% Egreso	% Titulación	% E+T
2004	CBI	1,608	174	365	539	10.82	22.70	33.52
	CSH	1,045	463	503	966	44.31	48.13	92.44
	CyAD	636	252	311	563	39.62	48.90	88.52
	Total	3,289	889	1179	2068	27.03	35.85	62.88

* Considera Nuevo Ingreso solo de Licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

Para el año 2004 observamos que las divisiones que presentaron mayor ET fueron CSH y CyAD. Es importante recordar que estas divisiones, tienen un mayor presupuesto que el área de CBI, de igual manera podemos observar que CyAD es la que registra un mayor número de alumnos de nuevo ingreso, así como una ET, inferior; que se sitúa por debajo de la media nacional.

En el año 2005 las variaciones porcentuales fueron las siguientes:

Tabla 23
ET UAM-Azcapotzalco por División Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008*

Año	División	Nuevo Ingreso	Egreso	Titulación	E+T	% Egreso	% Titulación	% E+T
2005	CBI	1,443	397	350	747	27.51	24.26	51.77
	CSH	931	521	451	972	55.96	48.44	104.40
	CyAD	568	352	271	623	61.97	47.71	109.68
	Total	2,942	1270	1072	2342	43.17	36.44	79.61

* Considera Nuevo Ingreso solo de Licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

Es importante señalar que para determinar el egreso y titulación por año, la UAM-Azcapotzalco, toma en cuenta el egreso y titulación del año en curso, más el acumulado de los años anteriores. Es importante mencionar que no se hace un cohorte generacional como el ya realizado; tampoco se toma en cuenta solo el egreso y titulación de ese mismo año; se suma el acumulado de años anteriores, por ello, en algunas divisiones es posible obtener más del 100% de ET, puesto que se incorporan los datos acumulados de titulación y egreso. En la tabla 8 correspondiente a 2005, en la que la ET de CSH y CAD se sitúa por encima del 100%; también es posible observar como ya se señaló, que CAD cuenta con una matrícula menor a la de CBI; pero arroja datos de ET superiores al 100% y cuenta con mayor presupuesto.

A partir del año 2006 las variaciones porcentuales se presentan de manera relativamente estables tal y como se puede observar en las siguientes tablas. Ahora bien, para el año 2006 encontramos lo siguiente:

Tabla 24
ET UAM-Azcapotzalco por División Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008*

Año	División	Nuevo Ingreso	Egreso	Titulación	E+T	% Egreso	% Titulación	% E+T
2006	CBI	1,550	385	395	780	24.84	25.48	50.32
	CSH	920	486	442	928	52.83	48.04	100.87
	CyAD	502	354	270	624	70.52	53.78	124.30
	Total	2,972	1225	1107	2332	41.22	37.25	78.47

* Considera Nuevo Ingreso solo de Licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

En este año la tendencia es la misma, la división de CBI es la mas alumnos recibe, y que muestra una ET baja, sensiblemente menor a la de CSH y CAD; las cuales presentan una ET por encima del 100% por el acumulado de años anteriores; en cuanto a CAD la que menor número de alumnos de nuevo ingreso recibe, es la que registra un promedio mayor de ET y recibe un ingreso presupuestal mas alto. En el año 2007 el panorama es el siguiente:

Tabla 25
ET UAM-Azcapotzalco por División Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008*

Año	División	Nuevo Ingreso	Egreso	Titulación	E+T	% Egreso	% Titulación	% E+T
2007	CBI	1,478	339	353	692	22.94	23.88	46.82
	CSH	947	488	435	923	51.53	45.93	97.47
	CyAD	517	369	322	691	71.37	62.28	133.66
	Total	2,942	1196	1110	2306	40.65	37.73	78.38

* Considera Nuevo Ingreso solo de Licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

Tabla 26
ET UAM-Azcapotzalco por División Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008*

Año	División	Nuevo Ingreso	Egreso	Titulación	E+T	% Egreso	% Titulación	% E+T
2008	CBI	1,553	362	353	715	23.31	22.73	46.04
	CSH	1,210	489	322	811	40.41	26.61	67.02
	CyAD	546	342	245	587	62.64	44.87	107.51
	Total	3,309	1193	920	2113	36.05	27.80	63.86

* Considera Nuevo Ingreso solo de Licenciatura

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

Haciendo un balance general de 2004 a 2008, período que abarca el presente estudio, obtenemos la siguiente información:

Tabla 27

ET UAM-Azcapotzalco Incluye Egreso y Titulación UAM 2004-2008*

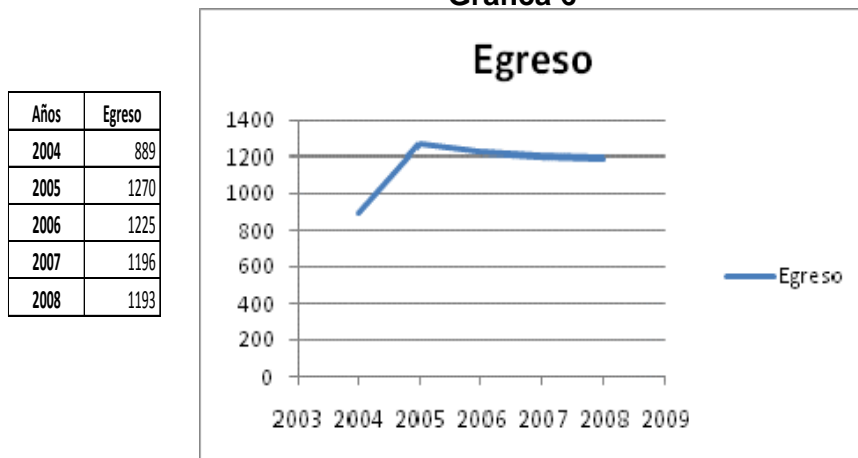
División	2004 Nuevo Ingreso	2004	%	2005 Nuevo Ingreso	2005	%	2006 Nuevo Ingreso	2006	%	2007 Nuevo Ingreso	2007	%	2008 Nuevo Ingreso	2008	%
CBI															
Egresados		174	10.8		397	27.5		385	24.8		339	22.9		362	23.3
Titulados		365	22.6		350	24.3		395	25.4		353	23.8		353	22.7
Total	1,608	539		1,443			1,550			1,478			1,553		
CSH															
Egresados		463	44.34		521	55.9		486	52.8		488	51.5		489	40.4
Titulados		503	48.13		451	48.4		442	48		435	45.9		322	26.6
Total	1,045	966		931			920			947			1,210		
CyAD															
Egresados		252	39.6		352	61.9		354	70.5		369	71.3		342	62.6
Titulados		311	48.8		271	47.7		270	53.7		322	62.2		245	44.8
Total	636	563		568			502			517			546		
UAM-A															
Egresados (ET)		889	27.03		1,270	43.1		1,225	41.6		1,196	40.2		1,193	36.05
Titulados		1,179	35.8		1,072	36.4		1,107	37.6		1,110	37.3		870	26.29
Total	3,289			2,942			2,972			2,942			3,309		

*Considera solo Licenciatura

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Anuarios Estadísticos de la UAM-A y Datos proporcionados por UAM Transparencia, años 2004 a 2008.

En la tabla 27, podemos observar el mismo fenómeno pero de manera general en los años de estudio de esta investigación.

Gráfica 6

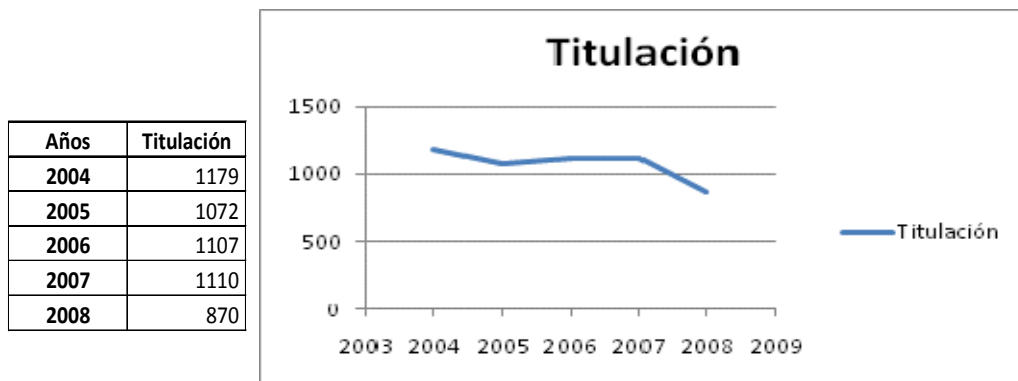


Gráfica 6
Fuente: Elaboración propia

En la siguiente gráfica es posible percibir un aumento considerable en las tasas de egreso del año 2004 al 2005, dato que se mantiene en los mismos niveles hasta 2008 (registrando ligeras variaciones a la baja).

En cuanto a la titulación, esta tuvo variaciones importantes la más importante se tuvo en 2008 con una disminución considerable pasando de 1179 titulados en 2004 a 870 titulados en 2008.

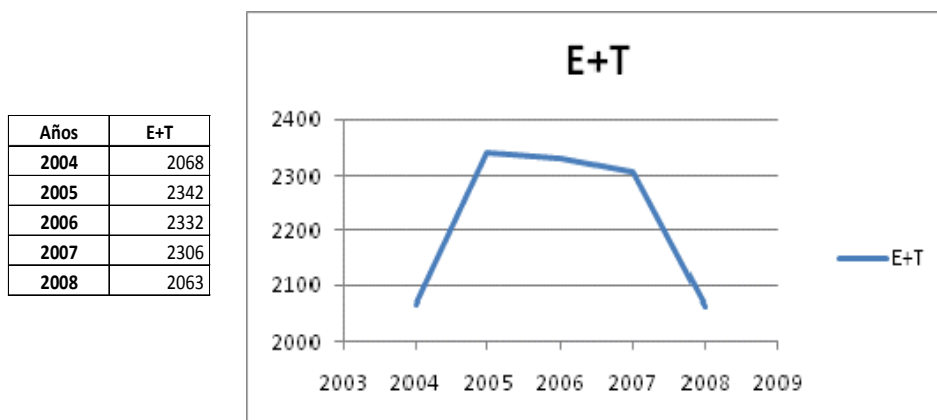
Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia

En esta gráfica podemos observar que la ET (egresados más titulados) de la UAM-A presenta cambios considerables en los períodos de cambio de gobierno (rector). Es decir, la tasa esta baja en cada cambio de rectorado probablemente debido al cambio de gobierno institucional en cada uno de estos periodos.

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia

Aunque aparentemente la ET de la UAM-A se mantiene por encima de la media nacional y registra altos índices de eficiencia, en realidad se trata de datos que cambian sensiblemente al realizar el análisis de información por división, lo que se puede observar claramente en el análisis de las tablas, previamente presentadas.

4.5 La eficiencia terminal su estudio por cohortes tipo: real y aparente

En un estudio de Blanco y Rangel (2000) analizan las limitaciones de la forma en que se calcula tradicionalmente la ET de las IES, con la medida que ellos denominan Índice de Eficiencia Terminal (IET). En su versión más elemental, este índice es simplemente el cociente del número de personas que egresaron de todos los programas de una institución en un año dado, dividido entre el número de personas que ingresaron a la institución cinco o cuatro años antes, según la duración de los planes de estudio de la mayoría de las carreras que se ofrezcan.

Aun si se corrigen deficiencias tan claras como calcularlo en forma agregada al nivel institucional y no por programa, el IET seguiría teniendo un

defecto fundamental: los alumnos que egresan de un programa cierto tiempo después (es decir cinco años) de que una cohorte ingresó al mismo, no son todos miembros de dicha cohorte; hay alumnos rezagados de cohortes anteriores, y no se incluyen alumnos de la cohorte en cuestión que, a su vez, se encuentran en situación de rezago rezagado y posiblemente egresen uno o más años más tarde. En otras palabras, las cifras se refieren a cohortes aparentes, y no a cohortes reales, como se requeriría para un análisis adecuado de la ET y la deserción.

Es importante señalar que la ET no es el único aspecto de la calidad que debería considerarse; puesto que existen otras dimensiones que debieran atenderse con prioridad tales como: como el *nivel de aprendizaje* alcanzado por los alumnos de un programa, o la relevancia de los objetivos y contenidos de los planes de estudio

La importancia que ha adquirido la ET en las últimas dos décadas, como una dimensión mensurable desde lo cuantitativo y susceptible de análisis cualitativos, radica, en que de ella depende la determinación de los costos de operación institucional y la inversión por alumno; en suma se constituye en parte del soporte del financiamiento de los procesos formativos de estudiantes en ES y sus resultados.

Como todo costo unitario, el que se refiere a la eficiencia de una IES se obtiene por el cociente de una fracción, cuyo numerador es la suma de los diversos renglones de gasto de la institución, y cuyo denominador consiste en los productos respectivos que, tratándose de programas educativos, son precisamente los egresados que logran terminarlos satisfactoriamente quienes proporcionan la cifra respectiva. La llamada ET define, pues, el denominador del costo unitario de un programa, y su complemento porcentual no es otra cosa que la deserción del mismo.

Los sistemas de educación de distintos países, incluyendo a México, carecen de información suficiente, confiable y fina sobre el tema de la ET en sus sistemas e IES, como sería deseable para la elaboración y fundamentación de políticas públicas que se encaminen al desarrollo e implementación de

acciones tendientes a mejorar la situación que prevalece en las IES, puesto que uno de los problemas centrales en cuanto a la ET radica en las modalidades de medición y los datos / cohortes que incluye.

Con mayor rigor, pues, en términos de cohortes reales, la ET de un programa deberá definirse como el cociente resultante de dividir el número de alumnos pertenecientes a una cohorte dada que egresa de dicho programa en cierto momento, entre los alumnos que entraron a ese programa en un momento anterior, por ejemplo los egresados de la UAM-A en 2008 que comenzaron la carrera en 2004, entre el total de los que la comenzaron en 2004. Para calcular este índice, por supuesto, no basta tener los datos anuales de ingreso y egreso, sino que es necesario tener datos que permitan desagregar individualmente el conjunto de los que terminan en un momento dado, distinguiéndolos según el momento en que iniciaron el programa.

La utilización de términos indefinidos para referirse al tiempo, como "los que egresan del programa en cierto momento", o "los que entraron al programa en un momento anterior" hace más complicadas las definiciones, pero es indispensable en el enfoque de cohortes reales, y la complejidad se debe precisamente a la coexistencia y superposición de personas de diversas cohortes reales en una misma cohorte aparente. El que un alumno que inició los estudios en un momento dado pueda terminarlos, por lo menos en principio, no sólo cuatro o cinco años después, según estipule el plan de estudios, sino varios años más tarde, en un lapso solamente limitado por disposiciones reglamentarias o por la muerte, hace necesario que las medidas de ET en cohortes reales precisen el lapso al que se refieren.

Por ello Blanco y Rangel proponen medidas diferentes y más precisas de la ET, que llaman Índices de Eficiencia de Egreso (IEE), que deben construirse sobre la base de trabajos hechos en cohortes reales, y pueden verse en una perspectiva generacional o intergeneracional. Para definir las variantes del IEE, los autores parten de algunas precisiones conceptuales, alrededor de la noción de trayectoria escolar, distinguiendo ciertos momentos en los que pueden reportarse índices de eficiencia:

- a) El momento inicial, a un año del ingreso;
- b) El momento curricular, al cumplirse el plazo regular previsto en el plan de estudios;
- c) El momento límite de inscripción, definido como un 50% de tiempo adicional al anterior;
- d) El momento terminal, definido como el doble del tiempo contemplado en el momento curricular.

A partir de estas nociones se pueden definir medidas generacionales, como el índice de eficiencia de egreso de licenciatura, sin titulación o con titulación, o intergeneracionales, como el índice de eficiencia de egreso histórico (Blanco y Rangel: 2000). Un indicador complementario sería el tiempo promedio para graduarse de una cohorte.

Las medidas propuestas por Blanco y Rangel utilizan definiciones basadas en la normatividad de la UNAM, lo que hace que no puedan aplicarse sin más en otros casos, pero nada impide que una IES adapte esos índices según su propia normatividad. Sería más adecuado, y técnicamente más confiable y sencillo, adoptar definiciones comunes para todas las IES de un sistema educativo dado. Es clara la conveniencia, por ejemplo, de unificar la noción de egresado como la persona que ha cubierto el 100% de los créditos de un plan de estudios, y no el 90%, como en la UNAM (Blanco y Rangel: 2000) o el 75% como parece suceder en otras IES. También convendría unificar los criterios de reporte de ciertos índices de eficiencia de egreso, por ejemplo 1, 3 y 5 años después del momento curricular, o bien 50%, 100% y 150%, por ejemplo, del plazo oficial, y esto simplemente para hacer comparables los datos de las IES, e independientemente de los límites legales de inscripción o egreso. Con poco esfuerzo podrían también mejorarse técnicamente las medidas más complejas propuestas por Blanco y Rangel para que fueran más fáciles de interpretar, asumiendo valores extremos como 1 y 0.

Pero en lo fundamental, la argumentación de Blanco y Rangel es que: “debería quedar claro para cualquier lector que la única manera realmente adecuada de estudiar la ET de una institución es la que designa técnicamente cómo hacerlo con cohortes reales. Esto es, rastreando efectivamente la

trayectoria de cada grupo de alumnos que compartan la característica de haber comenzado ciertos estudios en un mismo momento, siguiéndolos individualmente para saber si continúan estudiando en el mismo programa, si cambiaron a otro de la misma IES o de una distinta, si interrumpieron temporalmente la carrera pero pretenden continuarla, si la han abandonado en forma definitiva, por lo menos en principio, si la terminaron, y cuánto tiempo tardaron para hacerlo”(Blanco, Rangel: 2000; 7-26) .

Las medidas de eficiencia basadas en cohortes aparentes pueden arrojar resultados engañosos que, si sirven de base para tomar decisiones, pueden traer consigo consecuencias injustas. Tales medidas se prestan también para que una IES pueda ofrecer resultados que parecen impresionantes y en realidad son artificiales. Si el número de rezagados de generaciones anteriores que se añaden a un grupo es mayor, por ejemplo, al de los miembros del grupo que a su vez se rezagan, la eficiencia aparente será superior a 100%. Las cifras también podrán subir si el número de los admitidos en ciertos años es superior y en otros inferior, o si se gradúa un número especialmente elevado de personas en un momento dado, gracias a campañas especiales de titulación. La metodología y los índices propuestos por Blanco y Rangel permiten, en cambio, comparaciones más precisas.

La posibilidad de mejorar los estudios de ET

Los estudios de ET hechos con cohortes aparentes adolecen, pues, inevitablemente, de serias deficiencias, y su utilización habitual parece obedecer simplemente a la mayor dificultad que presentan los trabajos hechos con cohortes reales. Sin embargo, y además de que los estudios con cohortes aparentes son más sencillos y están al alcance de cualquier institución, hay razones para defender que pueden tener cierto valor, con la condición de que se cuiden varios aspectos.

El argumento fundamental en este sentido consiste en señalar que los resultados de análisis hechos con cohortes aparentes no son muy distintos de los que se hacen con cohortes reales, por lo que pueden considerarse equivalentes. Lo anterior es verdad cuando se cumplen dos condiciones: una

es que el número de alumnos de nuevo ingreso se mantenga igual en un lapso considerable de tiempo; la otra, que el patrón de rezago y deserción se mantenga también en niveles comparables. La inercia de las IES hace que ambas condiciones se cumplan no pocas veces, por lo que no será extraño que las cifras de ET obtenidas con ambas metodologías resulten, efectivamente, similares.

Es fundamental advertir, además, que para estimar la ET de una IES deben tomarse en cuenta otros aspectos, cuyas repercusiones sobre los resultados son tales que, si se consideran, inclusive los trabajos con cohortes aparentes podrán ser útiles y, si no se hace así, tampoco los estudios con cohortes reales serán de valor. Dichos aspectos se refieren al manejo uniforme de algunos términos y al nivel de agregación de los datos, según ciertas distinciones básicas.

Por lo que se refiere a la unificación de la terminología, son conocidas las discusiones sobre los conceptos de calidad y eficiencia, así como en torno a la noción de deserción, que no es sino la otra cara de la cuestión, puesto que la ET de una IES o programa será alta o baja dependiendo de la cantidad de alumnos que abandone los estudios.

En relación con el abandono escolar, en inglés se utilizan términos como attrition, departure, dropout y wastage; en español se habla de deserción, pero también de abandono. Cada palabra tiene sus defensores y sus críticos, sus ventajas y sus desventajas, y cada una puede tener referentes teóricos importantes en el contexto de investigaciones que traten de explicar el fenómeno. Pero, más allá de lo anterior y de cualquier preferencia individual, hay dificultades prácticas debidas a la imprecisión de los términos, ya que el fenómeno puede presentar variantes muy particulares que se complican por su carácter longitudinal, esto es que se desarrolla a lo largo del tiempo. Una o más de las siguientes circunstancias pueden presentarse, y cada una complica la noción simple de deserción:

- Si, después de cursar varios semestres, un alumno deja de inscribirse en el siguiente, no es claro (salvo si la ausencia se

deba a fallecimiento u otra circunstancia irreversible) que no reanudará sus estudios cierto tiempo después. ¿A partir de qué momento se considerará desertor?, ¿desde que deja de reinscribirse o cierto tiempo después? Cuando una institución tiene exigencias de permanencia prácticamente nulas el asunto es todavía más oscuro.

- No es lo mismo un cambio de institución, o de carrera, dentro de la misma IES, que una salida para dedicarse a otras actividades distintas de los estudios. ¿Deben considerarse por igual desertores a quienes cambiaron de carrera o institución y quienes abandonan los estudios? Naturalmente no es sencillo saber si lo que sucedió fue lo uno o lo otro.
- ¿Deben considerarse deserciones los casos de personas que se inscriben a una carrera y no se presentan desde el inicio de la misma, o más bien debe ajustarse el dato de inscripción inicial?

Este es el tipo de cuestiones que deben aclararse, primero conceptualmente y, luego, en la manera de registrar la información. A partir de lo anterior podrán darse nuevos pasos tratando de explicar la ET y la deserción.

Otro punto en el que se requiere unificar criterios es el que se refiere a la distinción entre ET referida a egresados, o bien a titulados o graduados, así como en lo que toca a la definición misma de lo que es un egresado.

Para que las medidas de eficiencia de las IES puedan ser comparables es indispensable que todas manejen los mismos conceptos, mediante un acuerdo práctico que, sólo para este efecto, prescindiera tanto de los matices teóricos como de las peculiaridades derivadas de la normatividad institucional.

Se propone, pues, distinguir dos variantes de la noción de ET: el egreso y la titulación, y definir de manera uniforme al egresado como aquel estudiante que ha aprobado la totalidad de los créditos o elementos que conformen el plan de estudios, independientemente de cualquier norma institucional o superior

que conceda calidad de pasante a estudiantes con un porcentaje de créditos cubiertos menor al 100%.

A partir de lo anterior pueden plantearse otras distinciones relativas a los niveles de agregación:

La distinción entre la ET al nivel institucional y la que se obtiene por carrera o programa de estudios, cosa elemental en los casos de carreras convencionales, y más difícil de manejar en los casos de troncos comunes.

Este último caso puede manejarse de dos maneras: una, más fácil de obtener, sería dar la eficiencia del conjunto de carreras que tienen un mismo tronco común, definida como la suma de los egresados de todas ellas sobre los que entraron al tronco común; la otra, más compleja, es dar la eficiencia de cada carrera por separado, definida como los egresados de cada una sobre los que optaron por ella al final del tronco común, indicando expresamente lo anterior y señalando el lapso que comprende la parte diferenciada, y ofreciendo, además, información sobre la ET del tronco común respectivo.

La distinción entre la ET de una generación, la acumulada de las generaciones que hayan egresado en un lapso dado, y la que puede obtenerse promediando la de varias generaciones.

La distinción entre deserción por generación y anual, siempre en cohortes aparentes, pudiendo también desagregarse la información por carrera y por periodo escolar.

Se añade la observación relativa a la importancia de la información sobre la reprobación, en general y por materia, en cada periodo o ciclo, como un complemento significativo.

Antes de preguntarse por las causas de la deserción estudiantil es necesario, en efecto, contar con un conocimiento detallado del fenómeno en un nivel meramente descriptivo. Cuando únicamente se cuenta con datos agregados, que se refieren a toda una institución y a generaciones completas, se pierden de vista matices fundamentales del fenómeno que, sin necesidad de

estudios sofisticados, podrían apuntar elementos muy valiosos para explicarlo. La finura de que se habla es, simplemente, la desagregación de la información en dos sentidos: por una parte en lo que hace a los diversos programas de estudio o carrera de los que ofrezca una IES; por otra, a los diversos periodos en que ocurre el fenómeno.

CONCLUSIONES

El panorama global de la educación superior ha experimentado en los últimos tiempos una serie de transformaciones que obliga a los gobiernos y a las IES a replantear sus políticas, modos de gestión y esquemas de funcionamiento, con el fin de adaptarse y expandirse hacia la internacionalización. Los análisis y opiniones de algunos expertos del sector son de gran utilidad para comprender la magnitud y dirección de estos cambios, así como para proyectar las transformaciones que implican en el contexto nacional e internacional.

El financiamiento de la educación superior puede ser observado, estudiado e instrumentado desde diversos puntos de vista: político, social, económico; es un tema significativo de la actual agenda política de los países en desarrollo, por las implicaciones directas que tiene la educación en la sociedad y por los recursos que involucra. Con frecuencia, la discusión en esta materia ha estado relegada a planos secundarios ya sea por la especificidad y aridez del tema, como por los sesgos que existen acerca de su discusión.

Estos últimos pueden caracterizarse en dos enfoques polares dominantes. El primero, identificable como "educentrista", establece que las acciones educacionales deben financiarse independientemente de sus costos. Alternativamente, el enfoque "eficientista" centra la preocupación en la relación entre ingresos y costos de los proyectos educativos, omitiendo el tema de la calidad de la educación. Entre ambos, la perspectiva asocia los recursos financieros con la calidad de la educación y el tipo de población atendida-aún incipientemente-.

Los recursos financieros son uno de los principales componentes del sistema público de educación, más aún, cuando, en muchos países, el Estado es su principal sustentador. Por otro lado, la educación es un componente esencial de las políticas públicas y de las estrategias de progreso del país, dado su rol instrumental en el incremento de productividad como también por su contribución al mejoramiento de calidad de vida de sus habitantes. De forma

que la educación tiene implicaciones relevantes tanto para la sociedad y como para el Estado.

A escala mundial el problema del financiamiento de la educación superior se focaliza en incrementar el aporte privado. En América Latina se requiere un aumento en el financiamiento público y un aumento de la eficiencia del gasto, pero solo se puede lograr con re-estructuraciones.

Ahora bien, el tema de la política educativa con respecto al papel del gobierno en la educación implica que ha sido tradicionalmente uno de los factores que posibilitan una mayor igualdad de oportunidades entre los individuos y un mayor bienestar para las sociedades. Ambos aspectos se reflejan en mejores posibilidades de desarrollo en la economía y en la comunidad política. No es una casualidad que los gobiernos en el mundo hayan planteado la puesta en marcha de sistemas educativos propios y se hayan atribuido, como una de sus principales responsabilidades, la función educativa. Es necesario además reconocer el carácter de bien público que tiene la educación.

La *política educativa* no es sólo el resultado de la decisión de política (pública) para producir un servicio educativo específico, también involucra, a lo largo del tiempo, un proceso burocrático y social. Su estudio comporta, como el de cualquier política pública, una doble perspectiva. La primera es la de analizar "las fallas" o "errores" de dicha política; diagnosticar los problemas, y posteriormente recomendar soluciones. Una segunda perspectiva de la política educativa trataría de separar los elementos que llevaron a concebir una política en determinada dirección, y del complejo proceso que pretendió instrumentar dicha política, mismo que con el paso del tiempo se vio alterado por factores ajenos al diseño de la política. La segunda perspectiva de la política pública considera que, entre la función que definieron los tomadores de decisiones (planeadores), los insumos y el producto real, no media -para fines prácticos- una relación inmediata o automática.

Las decisiones de la autoridad, universitaria o gubernamental, sustentadas en el marco jurídico vigente, destinadas a gestionar, obtener y administrar los recursos, principalmente monetarios y crediticios, para instrumentar programas y dar cumplimiento a sus objetivos y metas, se identifican como *política de financiamiento*

En este sentido la política de financiamiento para las IES tienen hoy en día dos grandes vertientes de acción: una institucional; la otra de contexto, que deben operar de forma sincronizada y consistente.

Armando Labra Manjarrez, afirma que en México rige una política de educación superior y de investigación científica; sin embargo, se trata de una política de *Gobierno*, no de una política de *Estado*. Es una política de *Gobierno* porque responde a directrices sexenales, que en los hechos se desapegan de los compromisos de Estado comprometidos en nuestra *Constitución política*. Tenemos un horizonte en el que hay directrices de *política de educación superior* establecidos en la *Constitución*; pero en paralelo hay otras directrices en los planos de *Gobierno*. Es importante distinguir que una política de Estado a diferencia de la sexenal trasciende los Gobiernos y los planos estrictamente gubernamentales.

Por un lado, el financiamiento es reducido pero por otro, cae en la discrecionalidad, debido a que no es parte de una política de Estado, sino que se sujeta a las políticas de la administración en funciones. Dicha discrecionalidad, se puede especular, no se debe a la ineficiencia del gobierno para implementar una política de Estado en materia de financiamiento, sino que deliberadamente genera dicho vacío como mecanismos para no asumir un compromiso real con respecto al financiamiento.

En un escenario ideal, la evaluación podría convertirse en el eje a partir del cual se pueden reestructurar las relaciones entre las IES y el Estado, implementando procedimientos de evaluación y acreditación (Brunner).

Esta situación ha ocasionado que las universidades tengan que acomodar una mayor matrícula y atender a los crecientes gastos de la docencia, así como a la investigación, con presupuestos más restringidos.

Actualmente se ha estimado por la OCDE que dos terceras partes de los gastos en Educación Superior se utilizan para los pagos de la docencia, mientras que sólo un 9 por ciento en investigación, un 8 por ciento a la difusión cultural y un 16 por ciento a los de índole administrativo.

En torno a la responsabilidad, no existe consenso del Estado para financiar a la Educación Superior. La falta de acuerdo da pie a que, a pesar de que se le considere como estratégica para el desarrollo del país, no se le canalicen los recursos necesarios para cumplir su función. Tomando en cuenta el criterio de ET para el otorgamiento de los recursos, ha sido utilizado como eficaz parámetro para un *mejor aprovechamiento*

Las políticas para asignar el subsidio a las instituciones se manejan en dos niveles: el discursivo y el real, que no siempre se corresponden. El primero tiene que ver con las declaraciones que se hacen y el segundo con las asignaciones de monto que realizan. No existen criterios claros, objetivos y consensuados, entre instituciones y Gobierno, para la asignación y distribución del subsidio. Esta ausencia de criterios propicia, a la vez, una tendencia inercial en la asignación global y una discrecional en la distribución institucional, sin que los esfuerzos de mejoramiento y ampliación de la cobertura tengan un impacto positivo en la distribución del presupuesto.

El financiamiento de la ES pública, siempre ha generado polémica, pues es una de las herramientas para que las IES tengan la posibilidad de llevar a cabo sus tareas; en este sentido, no se debe interpretar a la asignación de recursos simplemente como un fin, sino como un medio, como un instrumento que aunado a una buena organización académica y administrativa permita a la universidad el desarrollo cabal de sus funciones.

La asignación del subsidio público para las IES públicas, federales, estatales y tecnológicas, se basa en un modelo diseñado por la SEP, el cual tiene tres componentes: el subsidio ordinario (federal y estatal), el extraordinario (solamente federal) y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa, tanto en instituciones existentes, como en nuevas instituciones (federal y estatal). Los gobiernos de los estados también pueden

otorgar apoyo extraordinario, pero no forma parte del modelo. La principal fuente de ingresos de las IES lo constituye el subsidio ordinario (federal y estatal). En el caso de México, el subsidio ordinario de instituciones federales como la UNAM, UAM, IPN, UPN, COLMEX, Institutos Tecnológicos Federales, CINVESTAV y CETI, es de carácter federal y llega a ser hasta de un 90%. Por su parte, el subsidio de las universidades de las Entidades federativas y de los Tecnológicos, está compuesto por el subsidio Federal y de los Gobiernos Estatales, cuyos montos se formalizan mediante el convenio anual entre ellos y la Institución correspondiente. Una característica más de la problemática que se manifiesta es la desigual participación de los Gobiernos Estatales⁴⁷. Aunado a ello se encuentra el destino de los recursos. A pesar de que anualmente las instituciones reciben el denominado *presupuesto ordinario*, más un incremento asociado a aumento de costos por servicios personales o gastos de operación, el 80 y hasta 90% del subsidio ordinario se destina a servicios personales y el resto a gastos de operación, lo que acota las posibilidades de las instituciones para implementar programas y proyectos de reforma estructural.

Otro elemento que caracteriza la desigualdad entre instituciones federales y estatales es el gasto por estudiante. Las universidades federales (UNAM, UAM y UPN), están muy por arriba de las universidades estatales, y entre estas existe gran disparidad. Mientras que en 2004 la UAM recibía 69 mil pesos por estudiante, la Universidad de Oaxaca sólo recibía poco más de 10 mil pesos (Ibarra: 2007; 141). Situación que les plantea retos de importancia a las universidades estatales, al tener que atender a una población creciente y también mejorar los estándares de calidad, que al ser definidos como ideales las colocan en desventaja con las instituciones federales, cuyos logros en investigación, extensión y difusión de la cultura, son superiores.

Los criterios que se usan para la asignación de recursos son poco claros y no se apegan a las necesidades de ampliación de oferta educativa, personal, equipamiento e infraestructura de las IES. Los problemas asociados al

⁴⁷ “Una circunstancia que ha afectado seriamente al financiamiento de las Universidades públicas estatales se relaciona con la desigual participación de los gobiernos de los estado; en promedio aportan poco más de la tercera parte del subsidio total, con grandes variaciones que van del 50% o más (7 universidades) a menos del 15% (8 universidades)” (Ibarra, 2007:125).

financiamiento ordinario y extraordinario de las IES reducen sus posibilidades de incidencia en el desarrollo económico, educativo, científico y tecnológico de las regiones en que se ubican. El presupuesto extraordinario no ha constituido un instrumento de planeación operativa y financiera que plantee objetivos, detecte riesgos, prevea alternativas y posibilite el análisis de cada una de las áreas y programas de la estructura funcional de las IES.

Cabe destacar la falta de conocimiento y vinculación con diversos aspectos que deben ser considerados por los hacedores de la política pública: de las universidades estatales, del sector privado y de la complejidad creciente del sistema educativo mexicano. Del mismo modo, destacar la forma en que se da la relación entre los recursos otorgados en las diversas áreas del conocimiento e instituciones y los grandes retos que implica contar con instituciones de educación superior, grandes unidades de investigación y la generación de conocimiento, que requieren cuantiosas cantidades.

El financiamiento extraordinario parece no ser la respuesta para lograr una cantidad de investigadores y recursos para competir en el escenario nacional e internacional. Teniendo en cuenta el pequeño tamaño de las comunidades académicas y científicas locales, así como el desplazamiento permanente de la sociedad del conocimiento, los programas extraordinarios no constituyen la alternativa; lo ideal sería pensar en incrementar el presupuesto ordinario y apoyar programas asociativos con instituciones consolidadas, en aras de promover procesos de transferencia de conocimiento, como la única alternativa para generar conocimiento competitivo.

Sería necesario atender los grandes rezagos acumulados en algunas IES públicas mediante mecanismos compensatorios que permitan establecer con claridad los compromisos que deberán cumplir tanto las Instituciones como el Gobierno federal y los Gobiernos estatales.

Una alternativa sería “fortalecer las capacidades de gestión por resultados y la planeación a mediano y largo plazos de las instituciones de educación superior y crear un sistema nacional de evaluación de la calidad y el desempeño institucional de la educación superior, que considere la diversidad

institucional y guarde congruencia con el respeto a la autonomía universitaria” (Labra: 2007; 150-151).

El estudio sobre el presupuesto ordinario y extraordinario exige una política de Estado en la que el financiamiento se asuma como base para la construcción del proyecto de ES pública, de ciencia y tecnología con visión de largo plazo, no emergente; se requiere de un acuerdo político entre Estado, sector privado, sociedad e IES. Ello implica contar con una planeación presupuestal integral del sistema educativo nacional, para lograr hacer efectivo el cumplimiento constitucional del derecho a la educación de toda la población mexicana.

El financiamiento es uno de los principales problemas que ha afrontado el sistema educativo federalizado: insuficiencia de recursos; inequidad en la distribución de recursos federales a los Estados; y desigual esfuerzo de los Estados en el financiamiento educativo.

En los ochenta, la política de financiamiento pasó de un modelo de “negligencia benigna” (en el que predominaba una negociación del financiamiento politizada, burocratizada y poco transparente) a otro modelo con criterios más claros de asignación y vinculado a las evaluaciones externas, que se consolidó en la década de los noventa. Aún más, de acuerdo con Mendoza Rojas, el financiamiento y la evaluación se constituyeron en los dos instrumentos clave para el surgimiento de un nuevo modelo de gestión de la ES.

El nuevo papel del Estado del S. XXI implica la configuración de un nuevo modelo de gestión que tiene como principal instrumento el financiamiento asociado a nuevos criterios y a la evaluación de la gestión, operación y resultados de las IES, así como una serie de proyectos orientados a la transformación del personal académico y la diversificación de los programas académicos. La política de financiamiento adquiere “una centralidad que no tenía antecedentes” (Muñoz, Tuiran: 2010; 21) y comienza a asociarse a criterios de desempeño. Además, se formaron diversos fondos extraordinarios orientados hacia el personal académico, innovaciones

curriculares, difusión de nuevas tecnologías y problemas estructurales de las IES (como lo son, los fondos de pensiones).

La rendición de cuentas es una obligación de las Instituciones públicas, que no puede reducirse a una mera presentación de datos contables. Hay que informar sobre cómo se han usado los recursos, y cuáles han sido los resultados de su uso; y los indicadores de rendimiento son un utensilio válido para tal fin.

Los nuevos mecanismos de asignación de recursos que están aplicándose (fórmulas de asignación o contratos programa), exigen disponer de información fiable sobre la realidad de las instituciones.

Uno de los problemas importantes, que puede ocasionar la utilización de los indicadores de rendimiento, especialmente cuando son usados por organismos externos preocupados esencialmente por las cuestiones financieras, es el énfasis que se le puede prestar a las medidas de eficiencia y de efectividad a corto plazo, en contra de las metas a largo plazo, que deben tener las universidades (Sizer: 1982).

Especialmente problemático es el uso de indicadores relacionados con la asignación de fondos. Su utilización ha de ser extremadamente cuidadosa, porque puede generarse un círculo vicioso: pueden estar indicando malos resultados en una institución porque los recursos son bajos, lo que puede dar lugar a que se le asignen menos recursos todavía (Williams: 1986).

Los indicadores de rendimiento, adecuadamente definidos y adecuadamente interpretados pueden jugar un papel útil en la determinación de la política educativa, en la gestión de una institución y en la optimización de la calidad educativa.

Los indicadores de rendimiento no son la panacea para medir el rendimiento de las instituciones universitarias que algunos propugnan, tampoco son los elementos inútiles y perturbadores que algunos piensan; utilizados en su contexto, interpretados adecuadamente y utilizados solo para los fines para los que se han diseñado, son una fuente útil de información para los usuarios

de los servicios universitarios y para los propios gestores del sistema, tanto en las propias instituciones como en las administraciones públicas. Lo que se ha de procurar es encontrar los indicadores más idóneos para cada sistema universitario y llegar a los acuerdos entre las partes implicadas, tanto para su uso, como para su interpretación. Esto es lo que actualmente se está intentando poner en marcha en la Universidad española y en otros sistemas universitarios. De su éxito o de su fracaso podremos hablar dentro de muy poco.

Para evaluar, si la ET de egreso o de titulación de un programa, de una institución, o un sistema educativo, es alta o baja, se necesita contar con medidas que sean lo más válidas y confiables que se pueda; pero eso no basta porque se requiere también establecer estándares de referencia que resulten adecuados. En efecto: aunque pueda ser redundante, hay que reiterar que una evaluación no es lo mismo que una descripción, por precisa que sea; es un juicio de valor que, a partir de la comparación de una realidad empírica con un estándar, o punto de referencia normativo, concluye en la situación de ser adecuada o inadecuada, correcta o incorrecta.

La elección de los referentes normativos a utilizar no es algo sencillo: si se hace mal puede haber consecuencias serias para el programa o institución evaluadas, al presentarse el efecto *Mateo*, según la conocida expresión acuñada por Robert Merton (Martínez: 1999; 175).

En el texto, al que remite la referencia anterior, a partir de un trabajo de Alexander Astin (1999), se presentan ideas para analizar la ET en una forma que toma en cuenta las diferencias entre programas e instituciones, a sabiendas de que la adopción de estándares diferenciados, "...deberá hacerse teniendo cuidado de no fomentar el conformismo y la perpetuación de situaciones desiguales, pero parece necesario ante situaciones de fuerte desigualdad. A diferencia de la noción clásica de justicia, que significa trato igual para todos, el principio de equidad plantea que es injusto tratar igual a quienes son desiguales y plantea la necesidad de políticas compensatorias" (Martínez: 1999; 176).

En cuanto a México, algunos trabajos sobre la ET y sobre los factores que influyen en la deserción mostraron la importancia de variables institucionales, además de otras de carácter personal, como el género o el nivel socioeconómico (Martínez: 1999). Es claro, como se ha apuntado, que la mayor titulación de Carreras como Derecho, Contaduría y Medicina, tiene que ver con la necesidad de contar con título y cédula para ejercer la profesión, lo que es menos importante en otras carreras. También se advierte que las carreras muy selectivas, esto es, en las que el número de estudiantes admitidos es muy inferior al de aspirantes, tienen menor deserción que las Carreras no selectivas: aquellas en que se admite a todos los solicitantes independientemente de su nivel académico, e incluso a estudiantes rechazados de carreras de alta demanda, por el hecho de que quedan lugares libres después de admitir a los pocos aspirantes interesados primariamente.

A partir de este tipo de consideraciones, el trabajo mencionado (Martínez: 1999) sugiere formas de mejorar los análisis de ET a nivel nacional, mucho más sencillas de poner en práctica que las que un trabajo como el de Astin hace posibles. En concreto, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Comparar los índices de ET, no en forma global, por institución, sino por Carrera, comparando las cifras de cada programa de una IES dada con las cifras promedio al nivel nacional de esa misma carrera.
- Hacer una tipología de Carreras de ET típicamente alta, media o baja, y comparar las cifras de cada programa con las de su propio tipo.
- Hacer una tipología de Instituciones y comparar la ET de una Institución de Educación Superior dada, con la de las demás de su tipo.

La ET es, sin duda, una dimensión determinante de la calidad educativa, ya que de ella depende el mayor o menor costo del proceso formativo y la disponibilidad de vacantes para que más jóvenes puedan acceder a la Educación Superior. Por tanto, es absolutamente imprescindible disponer de suficiente información cuantitativa y cualitativa sobre la ET de cada Institución de Educación Superior, que permita fundamentar las estrategias institucionales tendientes a superar los índices prevalecientes. Con el objeto de sustentar estas estrategias se recomienda la utilización de la información estadística

correspondiente a las cohortes reales y no de cohortes aparentes, que proporciona una información más precisa de la trayectoria escolar.

Por su parte, las IES deberán analizar su ET cuidadosamente, identificando no sólo cifras globales sino por carrera y, más aún, detectando los momentos en que sucede, los estudiantes a los que afecta y las posibles causas que la explican, para aplicar los correctivos necesarios y no atacarla en forma gruesa, con medidas que sólo disimulan el problema pero no lo resuelven, como por ejemplo, lo que sucede al subir o bajar artificialmente los niveles de exigencia para la aprobación de cursos o la obtención del grado (Martínez: 1999; 180).

Comentarios finales:

- sin olvidar que lo deseable es contar con estudios de ET hechos a partir del seguimiento de cohortes reales, los estudios hechos con cohortes aparentes, que son mucho más sencillos, están al alcance de cualquier Institución y, si se hacen con precisión y finura, tomando en cuenta los aspectos señalados, son muy superiores a los habituales y ofrecen un fundamento razonablemente sólido para tomar decisiones;
- La tendencia creciente a la prolongación de la escolaridad en sus niveles postobligatorios está llevando al manejo de nuevas formas de medición de la cobertura y la eficiencia de las IES.

Como un elemento adicional se puede resaltar que en México el número de personas de mayor edad que inician estudios superiores anualmente se sitúa probablemente alrededor del 20% del total, lo que implica que la proporción de los jóvenes de 18 años que lo hace es menor a la que parece manejando una tasa bruta de cobertura. Una parte no despreciable de la matrícula de licenciatura y de profesional asociado, no pertenece al grupo de edad típico (18-23), y en forma similar, no todas las personas que inician estudios superiores en un momento dado tienen 18 años; algo similar, pero en un grado mucho mayor, ocurre en posgrado.

Para mejorar los análisis de ET a nivel nacional se recomienda:

1. Comparar los índices de ET por Carrera, contrastando las cifras de cada programa de una IES dada, con las cifras promedio al nivel nacional de esa misma carrera.
2. Formular una tipología de Carreras de eficiencia típicamente alta, media o baja, y comparar las cifras de cada programa con las de su propio tipo.
3. Considerar la tipología de Instituciones desarrollada por la ANUIES y comparar, la ET de una IES dada, con la correspondiente a otras instituciones del mismo tipo.
4. Analizar además, la deserción, detectando los momentos en que sucede, los estudiantes a los que afecta y las posibles causas que la explican.

Por otra parte, el fenómeno descrito implica que no pocos de los jóvenes de 18 años que no inician estudios superiores en cuanto terminan la enseñanza media los iniciarán algún tiempo después, y lo equivalente ocurrirá en los niveles de posgrado. En suma, la tendencia apunta cada vez más en dirección de la llamada educación continua, permanente o recurrente, con ingresos y salidas múltiples de las IES, realización de estudios a tiempo parcial y tiempos extendidos para obtener un grado.

Aparentemente aumentó la ET:

No queda claro si esto se debe a una mejor atención al estudiante ó si es el resultado de mayor selectividad al ingreso, una mayor laxitud en cuanto a criterios de egreso y titulación para responder a las exigencias de elevar el indicador, pues no contamos con mecanismos sistemáticos de control sobre la dimensión cualitativa de los egresados.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BM	Banco Mundial
CBI	Ciencias Básicas e Ingeniería
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETI	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CINVESTAV	Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
COLMEX	Colegio de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEVA	Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
COSNET	Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica
CSH	Ciencias Sociales y Humanidades
CSU	California State University
CUPIA	Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines
CyAD	Ciencias y Artes para el Diseño
DGPPP	Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto
ENEP	Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ET	Eficiencia Terminal
FAEUP	Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales.
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FIUPEA	Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES.
FIMPES	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
FMI	Fondo Monetario Internacional

FOMES	Fondo para Modernizar la Educación Superior
IES	Instituciones de Educación Superior
IESP	Instituciones de Educación Superior Públicas
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LCES	Ley para la Coordinación de la Educación Superior
LGE	Ley General de Educación
LOUAM	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OI	Organismos Internacionales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PROADU	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
PROIDES	Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior
PROGES	Programas de Mejoramiento de Gestión
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior
SEM	Sistema Educativo Mexicano
SEP	Secretaría de Educación Pública
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SIN	Sistema Nacional de Investigadores
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-A	Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPE	Universidades Públicas Estatales

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA Silva, Adrián (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición, UdeG/FCE, Guadalajara, México.

AGUILAR Villanueva Luis (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México.

AGUILAR Villanueva Luis (1996). El estudio de las Políticas Públicas, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

ANUIES (2000). La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES, México, ANUIES.

ANUIES (2001). Deserción, Rezago y Eficiencia Terminal en las IES. Propuesta metodológica para su estudio. Colección Biblioteca de la Educación Superior Serie Investigaciones. México: ANUIES.

ANUIES, La universidad mexicana en el umbral del siglo XXI, visiones y proyecciones, Colección Biblioteca de la Educación Superior, ANUIES, México.

ANUIES (2007) Consolidación y Avance de la Educación Superior en México. Temas cruciales de la agenda, ANUIES, México.

BARNES de Castro, Francisco (1995). Discurso de inauguración, en Rafael Cordera y D. Pantoja.

BANCO Interamericano de Desarrollo (1997). La educación superior en América Latina y el Caribe. Documento de estrategia, Washington, D.C.

BANCO MUNDIAL (1995), La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia. Banco Mundial. México.

BANCO MUNDIAL (1996). Prioridades y estrategias para la educación. Una revisión del Banco Mundial, Washington, Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL (2001). Construcción de sociedades del conocimiento: nuevos retos para la educación superior, Washington D.C

BID, 2006. Evaluación del Programa de País. México (2001-2006). Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

BRUNNER, José Joaquín. (1997). Calidad y evaluación de la educación superior, en E. Martínez y M. Letelier (eds.), Evaluación y acreditación universitaria: metodologías y experiencias. Santiago: UNESCO-OUI-USACH-Nueva Sociedad.

BRUNNER José Joaquín. (2007) Mercados universitarios: Los nuevos escenarios de la educación superior. Informe Final de Proyecto FONDECYT N° 1050138. Santiago de Chile, marzo.

BRUCE Johnstone y William Experton (1998) *Financiamiento y Gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo*. Banco Mundial, Serie Educación.

CASANOVA Cardiel, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (Coord) (1999) *Universidad Contemporánea: política y gobierno*. Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM/Porrúa, México.

CASANOVA Hugo. (2000) *Financiamiento y Gestión de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, En: Casanova, H. y Rodríguez R. (coords.) *Diversidad y Convergencia Estrategias de Financiamiento Gestión y Reforma de la Educación Superior UNAM CESU México*.

CASANOVA, Hugo. (2000) *Políticas de Estado en relación con los Estudiantes*, En: Casanova, H. y Rodríguez R. (Coords.) *Diversidad y Convergencia Estrategias de Financiamiento Gestión y Reforma de la Educación Superior UNAM CESU México*.

CASANOVA, Hugo. (2001), "Expansión y complejidad. La UNAM entre 1970 y 2000", en R. Marsiske, *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM-CESU.

CLARK, Burton. (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Universidad Futura, México.

CLARK, Burton. (1992.) "El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica", México: Nueva Imagen-Universidad Futura.

CLARK, Burton. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities*, Pergamon.

CORDERA Campos, Rafael y Pantoja Morán David (1995) *Políticas de Financiamiento a la Educación Superior en México*, México, CESU/Miguel Ángel Porrúa.

COX, Cristian (1993) *Políticas de Educación Superior: categorías para su análisis en Balán y otros Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Chile FLACSO.

COX, Cristian y Colaboradores (1993) *Políticas Comparadas de Educación Superior* FLACSO México.

DELORS, J. (1996). *La Educación Encierra un Tesoro*. Paris: UNESCO.

DÍAZ Barriga, Ángel. (1999). *Contexto Nacional y Políticas Públicas para la educación superior en México, 1950-1996*, en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

GAGO Huguet, Antonio Cazés (1995). "El financiamiento de las instituciones de educación superior en México", en *Políticas de financiamiento a la educación en México*, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.

- GALAVIZ Efrén Elías (2006). El Cabildeo Legislativo y su regulación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- GENTILI, Pablo (2001). Universidades en penumbra: neoliberalismo y restructuración universitaria. Sao Paulo, Cortez Editora.
- GONZÁLEZ CASANOVA Pablo (2001), La universidad necesaria en el siglo XXI, México, Ed. Era.
- HALL, Peter 1993 El gobierno de la economía (Madrid: Ministerio de Trabajo).
- HULA W. Kevin, Cabildeo/Lobbying, México, Limusa, 2004, 235 pp.
- IBARRA Colado Eduardo (1998). La Universidad ante el espejo de la excelencia en juegos organizacionales, México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- IBARRA Mendivil, Jorge Luis (2007). El financiamiento de la educación superior, en Cazés Menache, Daniel (2007). Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro, México, UNAM. 2007
- JOHNSTONE Bruce y EXPERTON William (1998). Financiamiento y Gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo. Banco Mundial, Serie Educación.
- KENT, Rollin. (2002) Reformas financieras en las universidades públicas en México: los años noventa, en *Experiencias de reforma en la educación Superior en América Latina: los años noventas*, Rollin Kent (compilador.) México: CINVESTAV / Plaza y Valdés.
- LABRA Manjarrez, Armando (2007) ¿Continuidad o cambio? Hacia una política de Estado para el financiamiento de la educación superior pública en México, en Cazés Menache, Daniel (2007). Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro, México, UNAM.
- LERDO de Tejada Sebastián y Luis Antonio Godina, El lobbying en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- LÓPEZ, Zarate Romualdo (1996). "El financiamiento a la educación superior 1982-1994" ANUIES. Colección de la Educación Superior.
- LÓPEZ, Romualdo, GONZÁLEZ, Oscar, CASILLAS, Miguel (2002). Historia de la Organización Académica y Administrativa de la Universidad Autónoma Metropolitana en Piñera David (Coord.). La Educación Superior en el Proceso Histórico de México Tomo IV Semblanzas de Instituciones, SEP, UABC, ANUIES.
- MARTÍNEZ Rizo, F. (2001). Estudio de la eficiencia en cohortes aparentes, Deserción, rezago y eficiencia terminal en las IES. Propuesta metodológica para su estudio, Serie Investigaciones, México, ANUIES.
- MENDOZA Rojas., Javier (2002) Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador, UNAM/Grupo editorial Porrúa, México.
- MENDOZA Rojas Javier (2009). " Financiamiento de la crisis de la educación superior y crisis económica". Temas de la Educación superior, ANUIES.

MORA J. G. y Villarreal, E. (1995) *New financial relationships between the administration and universities: the Valencian case*, Higher Education Management.

MOLLIS Marcela (2003) *Las Universidades en América latina: ¿reformadas o alteradas?* CLACSO.

OCDE- ANUIES (1995) "El financiamiento de la educación superior: Tendencias Actuales" Colección Biblioteca de la Educación Superior.

ORDORIKA, Imanol (1999), "Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización)", en Casanova Cardiel, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (coordinadores) (1999), *Universidad contemporánea. Política y gobierno* (t. 2), (CESU, UNAM: México)

RODRIGUEZ Gómez, Roberto (1999) "Planeación y política de la educación superior en México", en CASANOVA, Hugo y Roberto Rodríguez G., *Universidad Contemporánea: política y gobierno*, Tomo II, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM/ Grupo editorial Porrúa, México.

RODRÍGUEZ Roberto, (2003) "La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores", en Marcela Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, CLACSO.

RUÍZ, Sánchez Carlos (1996) "Manual para la elaboración de políticas públicas" Plaza y Valdés, México.

UNESCO. (2004). *Educación superior en una sociedad mundializada*, Ediciones UNESCO, París.

UNESCO. (2005). *Informe Mundial: Hacia las Sociedades del Conocimiento*, Ediciones UNESCO, París.

UNESCO (2007). *Thesaurus, United Nations Education, Science and Culture Organization*. Disponible en <http://databases.unesco.org/thesaurus/>, recuperado en mayo de 2009.

VÉLEZ-Cardona Waldemiro (2002). *El financiamiento de la educación superior de Puerto Rico*. San Juan; Ediciones Educación Superior.

VRIES de, Wietse (1999). *El contexto internacional de las políticas de Educación Superior en México durante los años noventa: Reformas en evaluación y financiamiento*, en *Historias Paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, de Adrián Acosta (coordinador.) México: UACJ.

VRIES de, Wietse. (2002). *Políticas Federales en la Educación Superior Mexicana*, New York: AHIEPS. <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps>

YZAGUIRRE, L. (2005). *Mitos y realidades de ISO 9001:2000 en Organizaciones Educativas*. Editorial Limusa: México.

Zorrilla, Juan Fidel (1995). "Las políticas de financiamiento de la educación superior y la moral académica", en *Políticas de financiamiento a la educación en México*, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

DOCUMENTOS OFICIALES

COPLAMAR. Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al AÑO 2000. 2 Educación. México, Siglo XXI, 1982.

Informe y anuario estadístico de la Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco 2004.

Informe y anuario estadístico de la Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco 2005.

Informe y anuario estadístico de la Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco 2006.

Informe y anuario estadístico de la Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco 2007.

Informe y anuario estadístico de la Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco 2008

Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana consultada en: http://www.uam.mx/legislacion/ley_organica.html.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior

OCDE (2006). Education at a Glance, OECD Indicators 2006, Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Paris.

Reglamento Orgánico de la Universidad Autónoma Metropolitana consultado en http://www.uam.mx/legislacion/ley_organica.html

Reglamento de Presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana consultado en http://www.uam.mx/legislacion/ley_organica.html.

Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, "Guía para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI 3.0", México, D.F., 2001.

SEP (1977). Formulario de indicadores, México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.

SEP (2001). Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2006; Secretaría de Educación Pública; México.

SEP (2003); Informe Nacional Sobre la Educación Superior en México; Secretaría de Educación Pública; Documento elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) en cooperación con el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), México.

SEP (2005); Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior; Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Abril de 2005, México.

SEP (2006). Estudio de la eficiencia terminal de las IES mexicanas, Subsecretaría de Educación Superior. Disponible en <http://www.ses4.sep.gob.mx/aye/f1.htm/>, recuperado en Febrero 2010.

UNESCO. (1995). Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior. París: UNESCO.

UNESCO. (1998). La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción (Documento de Trabajo). París: UNESCO.

HEMEROGRAFICAS

BAZUA Enrique, Villaseñor Claudia (1995). Eficiencia terminal. El caso de una maestría de la Facultad de Filosofía y Letras; en Ricardo Sánchez Puentes. El Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades en la UNAM, México. CESU-UNAM.

BRUNNER, José Joaquín (1990). Universidad, sociedad y Estado en los 9, en Nueva sociedad. México: no. 107, mayo-junio.

BRUNNER, José Joaquín (1997). Educación superior, integración económica y globalización, en Perfiles educativos. México: vol. XIX, núm. 76-77.

DE VRIES, Wietse (2000) "La Evaluación en México: una década de avances y paradojas" en *Pensamiento Universitario* 90, tercera época; México, CESU.

GIL Antón, Manuel (2000), "Un siglo buscando doctores", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 113, México, ANUIES.

IBARRA Colado, Eduardo (2002) "La "nueva universidad" en México: transformaciones, recientes y perspectivas", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-abril, vol. 7, núm.

LÓPEZ Zárate, Romualdo (2002) "El Financiamiento a la Educación Superior en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Continuidades e Innovaciones" en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES; Vol. 31), núm 121, enero-Marzo de 2002, pp. 81-92, México.

REBORA, Emilia (1995). Eficiencia terminal en la Facultad de Filosofía y Letras; en Ricardo Sánchez Puentes. UNAM. México. CESU-UNAM.

RODRIGUEZ Gómez, Roberto (2002) "Continuidad y cambio de las políticas de educación superior", *Revista mexicana de investigación educativa*, enero-abril, vol. 7, número 14. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México. Red ALyC, documento electrónico disponible en <http://redalyc.uaemex.mx> (28 de marzo)

PÁGINAS Y REVISTAS ELECTRONICAS

BID, 2009. México y el BID. Banco Interamericano de Desarrollo, en www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=ME&language=Spanish, consultado: febrero de 2009.

BLANCO, J. y J. Rangel (2000), La eficiencia de egreso en las instituciones de educación superior. Propuesta de análisis alternativo al índice de eficiencia terminal, en Revista de la Educación Superior, N° 114, ANUIES, México.

BORMANS, M. J.; Brouwer, R.; In't Veld, R. J.; Mertens, F. J. (1987) The role of performance indicators in improving the dialogue between government and universities. International Journal of Management in Higher Education, 11, 2, 181-194.

BRUNNER, José Joaquín (2005). "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato", FLACSO-Chile, documento electrónico disponible en: http://www.ciees.edu.mx/publicaciones/materiales_de_apoyo/serie.

CAMARENA, R. M. (1985). Reflexiones en torno al rendimiento escolar y a la Eficiencia Terminal. México, Revista de la Educación Superior. Vol 14. No. 1(53). Mes Enero – Marzo.

CAMARENA María, Chávez, Gómez (1985). Reflexiones en Torno al Rendimiento Escolar y a la Eficiencia Terminal. ANUIES. México

CASILLAS, Miguel (2000.) Una historia de la UAM. Sus primeros 25 años, México, UAM.

CASTREJON, Jaime (1988) "Universidad y conflicto", Revista de la Educación Superior, Vol. 17, Núm. 4, págs. 21-52.

CAVE, M.; Henkel, M.; Kogan, M. (1997) The use of performance indicators in higher education. London, Jessica Kingsley.

CORAGGIO, José Luis. Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina. En Perfiles Educativos, No.79-80, volumen XX, 1998.

DELANTY, Gerard. (2002). El gobierno de las universidades: ¿Cuál es el papel de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento? Canadian Journal of Sociology, 27 (2): 185-98.

DÍAZ de Cossío Roger. (1998) Los desafíos de la educación superior mexicana, en Revista de la Educación Superior, No. 106, abril-junio de 1998, ANUIES.

DOCHY, C. (1990) Segers, M. S. R.; Wijnen, W. H. F. W. (1990): Selecting Performance Indicators. Peer Review and Performance Indicators. Utrecht, Uitgeverij Lemma. Versión en español de Miguel, M.; Mora, J. ; Rodríguez, S. (Eds.) La evaluación de las instituciones universitarias, Madrid, Consejo de Universidades, 1991.

ESTEVEZ García, Jesús Francisco (2002). ¿Quién recibió cuánto y por qué?: Un Análisis Estadístico de la Distribución del Subsidio Ordinario de la SEP destinado a las Universidades Mexicanas entre los años de 1994 y 2000; Revista de la Educación Superior, ANUIES; Vol. 31, n. 122, Abril-Junio de 2002, pp. 123-132, México.

GARCÍA de Fanelli, Ana (1998). Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias: Buenos Aires.

GARCÍA, P. (1994). Graduation and time to degree: A research note from the California State University, Thirty-Fourth Annual Forum of the Association for Institutional Research, New Orleans, Louisiana, Mayo 29 –Junio 29.

GIL Manuel. (1994). Los rasgos de la diversidad, un estudio sobre los académicos mexicanos. México: UAM-A

GUERRA, Ernesto. (2001). La Educación Superior en México. Theorethikos: La revista electrónica de la UFG. Análisis y Reflexiones. Año V, núm. 001 Enero-junio 2001 en: <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/enero2001/analisis04.htm>.

HEREDIA Sánchez Edgar (2004) Cabildeo Nuevos Instrumentos de Gobernanza Democrática. Revista Casa del Tiempo. UAM disponible en: <http://www.uam.mx/difusion/revista/junio2004/heredia.html>

IBARRA Colado, Eduardo (2002). La Nueva Universidad. En México: transformaciones recientes y perspectivas, en Revista Mexicana de Investigación Educativa. Enero-Abril 2002, vol. 7, núm. 14, México.

INTVELD, R. (1990) The dynamics of evaluation: threats and opportunities. En Report of the IMHE Study Group on Evaluation in Higher Education, presentado a la 10th General Conference of Member Institutions del Programme on Institutional Management in Higher Education. Paris, OCDE.

JOHNSTONE Bruce y EXPERTON William. Financiamiento y Gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo. Banco Mundial, Serie Educación, 1998.

KELLS, H. (1993) The development of performance indicators for higher education. A compendium for twelve countries. Paris, OCDE.

KISILEVSKY, M. (1999) Indicadores universitarios en la mira: el caso de Argentina. En Vidal, J. (Ed.) Indicadores en la Universidad: información y decisiones. Consejo de Universidades, Madrid.

LATAPÍ, Pablo. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6 (2). Consultado en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>

LÓPEZ Zárate, Romualdo (1998), Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas, Revista Sociológica, año 13, número 36, México.

LÓPEZ, Romualdo y Casillas Miguel, (2002), Explorando la universidad 15 años después, Revista Sociológica, año 17, número 49, UAM_A, México.

LÓPEZ Suárez, Adolfo (2007). El método en ciencias del comportamiento, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

LÓPEZ Suárez, Adolfo (2008) "Eficiencia terminal en la educación superior, la necesidad de un nuevo paradigma" en Revista de la Educación Superior, ANUIES, abr-jun. 2008 vol.37, n.146, pp. 135-151. México.

MARTÍNEZ Rizo, Felipe (1999) ¿Es en verdad buena la eficiencia de su institución? En busca de alternativas equitativas de evaluación, a propósito de la propuesta de Alexander Astin, en Revista de la Educación Superior, Vol. 28, n. 112, pp. 173-181, México.

MARTÍNEZ Rizo, Felipe (1999). ¿Es en verdad buena la eficiencia de su institución? En busca de alternativas equitativas de evaluación, a propósito de la propuesta de Alexander Astin, en Revista de la Educación Superior, Vol. XXVIII, No. 112.

MORA, Ginés José. (2002). Indicadores para la información, la gestión y la financiación de las universidades. Buenos Aires, Argentina.

MUÑOZ Izquierdo Carlos. (1973) "Evaluación del desarrollo educativo en México (1958-1970) y factores que lo han determinado", en: Revista del Centro de Estudios Educativos. Vol. III, N° 3, CEE, A.C., México.

OCDE (2001). Seguimiento de las Reseñas de Políticas Educativas Nacionales: La Educación Superior en México. En SEP: <http://sesic.sep.gob.mx/ocde/#VINCULACIÓN%20DE%20LA%20EDUCACIÓN%20Y%20LA%20INVESTIGACIÓN>

PALLARES, Francisc. (1988). "Las políticas públicas: El sistema político en acción". Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 141

PÉREZ González, J. (2006). "La eficiencia terminal en programas de licenciatura y su relación con la calidad educativa". Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 4, No. 001, España.

PÉREZ Rocha, Manuel (2001) "Financiamiento de la Educación Superior" en Revista de la Educación Superior, ANUIES, Vol. 29, n. 117, Ene-Mar 2001.

PIÑA, J.M.; Pontón C.B. (1997). La eficiencia terminal y su relación con la vida académica: El posgrado en sociología y ciencia política de la UNAM. México: Revista Mexicana de Investigación Educativa. Enero-Junio, vol 2, núm. 3.

RODRÍGUEZ María, DÍAZ Miguel (2011) Indicadores de rendimiento de estudiantes universitarios: calificaciones versus créditos acumulados, Revista de Educación, 355 Mayo-Agosto 20011.

RODRÍGUEZ, Roberto (2000). La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo, Revista electrónica de investigación educativa <http://redie.ens.uabc.mx/vol2no1/contenido-rdgo.html>

SIZER, J. (1982) Assessing institutional performance and progress. En Leslie Wagner (Ed), Agenda for institutional change in higher education. Guildford, UK, Society for Research in Higher Education.

SLAUGHTER, S., y Leslie, L. L. (1997). Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial. University. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

TINTO Vicent (1992). El abandono de los estudios superiores: una nueva perspectiva de las causas del abandono y su tratamiento, cuadernos de planeación universitaria, núm. 2. UNAM. México.

UAM: Presente y Pasado; disponible en <http://www.uam.mx/sah/prepa/tema01/indice-t01.html>

VILLAREAL, E. (1999) La utilización de los indicadores de rendimiento en la financiación de la educación superior. En Vidal, J. (Ed.) Indicadores en la Universidad: información y decisiones. Consejo de Universidades, Madrid.

VRIES De, W. y Álvarez, G. (2005). "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana". Revista de la Educación Superior, Vol. XXXIV (2), núm. 134, abril-junio de 2005

VROEIJENSTIJN, A. (1995) Improvement and accountability: Navigating between Scylla and Charybdis. London, Jessica Kingsley.

WILLIAMS, G. (1986) The Missing Bottom Line. En G. C. Moodie (Ed), Standards and Criteria in Higher Education. Guilford, UK, Society for Research into Higher Education.

CONFERENCIAS Y MEMORIAS

ACOSTA Silva, Adrián (2002) "Políticas de educación superior en México" Reporte de avance proyecto AHIEPS, Julio, 2002.

MENDOZA Rojas., Javier (2003) "La evaluación y la acreditación de la educación superior en México", ponencia ante la sesión de COEPES del Estado de Chiapas, Marzo 5.

MENDOZA, Rojas Javier (2007) "La restricción financiera. Una mirada a los presupuestos de la educación superior". Seminario de Educación Superior. UNAM.

RAMA Vitale (2007) Las tendencias del financiamiento de la Educación Superior en América Latina. Participación en el Foro de Gestión Educativa en Educación Superior – Colombia, octubre 2007.

GONZÁLEZ Villanueva Leonor (2010) El Subsidio Federal Extraordinario y el Proyecto Neoliberal para las Universidades Públicas Mexicanas Federales y Estatales. Memoria Académica. Congreso Latinoamericano de Ciencias de la Educación, Septiembre. UABC Mexicali. México.

MENDOZA Rojas, Javier. Seminario de Educación Superior (2007) línea Financiamiento de la Educación Superior, sesión impartida por el Mtro. Javier Mendoza Rojas.

MENDOZA Rojas Javier. Seminario Educación Superior: línea Financiamiento de la Educación Superior impartido por el Mtro. Javier Mendoza Rojas ago2010-ene2011

UNESCO (2009) Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. UNESCO. París 5-8 de Julio 2009.